Mancomunidad Municipal Lima Norte

El monitoreo de la gestión educativa

Reflexiona sobre la gestión educativa de la Mancomunidad de Lima Norte, que enfrenta desafíos de concertación para incidir en la mejora de la calidad educativa, lo que los obliga a ver más allá de la gestión educativa local y los coloca ante un reto.

North Lima Commonwealth. Education Management Monitoring

The author reflects on the education management of the North Lima Commonwealth, which faces the challenges of compromising to enhance educational quality, while having to look beyond local education management to tackle such challenge.

MARITZA CAYCHO FIGUEROA
Licenciada en Sociología, egresada de la Maestría en Sociología de la Educación de la UNMSM. Especializada en diseño y gestión de proyectos educativos y en gestión educativa descentralizada. Trabaja en Alternativa, Centro de Investigación Social y Educación Popular.

PALABRAS CLAVE:
Descentralización, mancomunidad, educación, territorial.

FACEBOOK MANCOMUNIDAD MUNICIPAL DE LIMA NORTE

El 21 de mayo del 2016, la Mancomunidad Municipal de Lima Norte[1] aprobó por unanimidad la ordenanza para la conformación de la comisión interinstitucional y el procedimiento para el monitoreo del año escolar en los distritos de Lima Norte.

Los objetivos del monitoreo, enmarcado en las funciones municipales (artículo 82 de la Ley Orgánica de Municipalidades), son: a) conocer la situación de las instituciones educativas públicas y privadas del distrito, identificando sus limitaciones, dificultades y las buenas prácticas pedagógicas y de gestión que contribuyen al desarrollo óptimo de las actividades de aprendizaje escolar; b) establecer un plan de trabajo concertado entre el gobierno local, el sector Educación, las instituciones públicas y privadas y la comunidad organizada del distrito, para la atención de los problemas advertidos; y, c) identificar las acciones y/o proyectos de inversión prioritarios para su financiamiento en el presupuesto municipal y/o a través de alianzas público privadas, la cooperación nacional e internacional.

PUNTO DE PARTIDA: LA VEEDURÍA

De esta manera se dio un primer paso para hacer frente a una preocupación expresada por los alcaldes de la Mancomunidad en el marco de su participación en la Veeduría del Buen Inicio del Año Escolar 2016, promovida cada año por la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza de Lima Metropolitana. Preocupación por las múltiples solicitudes de atención de las instituciones educativas de sus distritos, a las cuales buscan responder, aunque con recursos limitados y en un panorama normativo aún poco claro sobre el rol de los gobiernos locales en educación.

A partir de esta experiencia, los alcaldes de Lima Norte acordaron hacer un seguimiento permanente y concertado de la realidad educativa que viven las niñas, niños y adolescentes de Lima Norte. La ordenanza de la Mancomunidad se ha ido concretando en ordenanzas distritales,[2] con lo que, a la fecha, se cuenta con tres municipalidades que ya aprobaron sus respectivas ordenanzas, mientras que otras cuatro están en proceso.

MONITOREO CONCERTADO

Los temas prioritarios de monitoreo, detallados en el artículo 4 de la ordenanza, son: el inicio efectivo de clases y la matrícula de estudiantes; la asistencia, permanencia y culminación de los estudiantes; la contratación y capacitación de docentes; la distribución de materiales educativos; el saneamiento físico legal, la obtención del certificado de Defensa Civil y de la licencia de funcionamiento de las instituciones educativas; la atención de la infraestructura de los locales escolares; el equipamiento y mobiliario escolar; la salud y alimentación escolar; la convivencia democrática y la erradicación de la violencia, y la creación de entornos saludables, ecológicos y seguros.

Los aspectos por monitorear comprometen a diversas áreas de la municipalidad, así como a diferentes insti-

1 La Mancomunidad de Lima Norte integra a las municipalidades distritales de Ancón, Carabayllo, Comas, Independencia, Los Olivos, Puente Piedra, Santa Rosa. La municipalidad de San Martín de Porres no se ha integrado aún por problemas limítrofes. En estos distritos habitan 1 826 763 y cuentan con 415 877 estudiantes en Educación Básica Regular, aproximadamente el 22 % de la población estudiantil de Lima Metropolitana.

2 Ordenanza Municipal 483/MC del 11 de agosto del 2016. Véase http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2016/08/27/1421440-1.html

tuciones (sectores Educación y Salud), que ya recogen información permanente sobre varias dimensiones señaladas. Por ello, este monitoreo es concebido como una labor concertada y complementaria "entre el gobierno local, el sector educación y las organizaciones e instituciones públicas y privadas". Esta complementariedad está referida tanto a las acciones de monitoreo como a las responsabilidades sobre prioridades de atención que se deriven de éste.

Así, la formulación de la ordenanza a cargo de la Comisión Técnica del Eje de Educación de la Mancomunidad de Lima Norte —espacio de coordinación técnica de gerentes y funcionarios del área municipal vinculada a educación—, con la asistencia técnica de la ONG Alternativa, también comprendió la consulta a las UGEL 02 y 04, así como a representantes de la Dirección de Salud-Lima ciudad, cuyos aportes se recogieron en la versión final del documento.

Para la institucionalización de este proceso concertado se ha constituido una comisión interinstitucional e interdistrital con representantes acreditados de las municipalidades, de las dos UGEL, la Dirección de Salud respectiva, la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM), la comunidad educativa y otras entidades de la sociedad civil. Sus funciones están referidas al mismo proceso de monitoreo (aprobar conjuntamente la ficha que se va a aplicar, hacer seguimiento al monitoreo, consolidar la información del monitoreo realizado por las municipalidades y los sectores), al análisis de los resultados y la elaboración de propuestas de proyectos, políticas, acciones y recomendaciones para la mejora de la situación educativa, para definir los acuerdos y compromisos de las instituciones públicas y privadas y hacer el seguimiento y evaluación de los acuerdos y responsabilidades establecidas.

La comisión interinstitucional que reúne a estas instancias está trabajando ya en los instrumentos de monitoreo, identificando las responsabilidades de información que aporta el sector Educación, considerando la desagregación por distritos y la posibilidad de que las municipalidades accedan directamente a determinado tipo de información educativa.

La institucionalización del proceso es clave. Lo que rápidamente va avanzando la comisión interinstitucional en estos meses requiere ser respaldado por las autoridades políticas, lo que a la vez demanda que los acuerdos se concreten en presupuestos y acciones que respondan a las prioridades más allá de la voluntad política temporal. El 2018 será un año electoral municipal, esto es, una prueba de fuego para la continuidad de lo avanzado por las mancomunidades.

EL VALOR AGREGADO DE TRABAJAR COMO MANCOMUNIDAD

La Mancomunidad Municipal de Lima Norte se ha organizado por ejes de trabajo; uno de ellos es el de educación, en coherencia con uno de los objetivos planteados en sus estatutos: la participación para mejorar la calidad en la prestación de los servicios de salud y educación y la defensa y promoción de derechos ciudadanos.[3]

El eje *Educación, juventud, cultura y deporte, ciencia y tecnología* actualmente está a cargo del alcalde distrital de Comas, Miguel Ángel Saldaña, por lo que la comisión técnica que reúne a gerentes y funcionarios que abordan este tema es coordinada por el gerente de Desarrollo Humano de esta municipalidad, Alejandro Reyes.

Para Reyes, el monitoreo cobra sentido en la medida en que la intervención de la municipalidad requiere ir más allá de atender una o un grupo de escuelas. Por ello —señala—, los funcionarios municipales requieren de estadísticas lo más territoriales posibles, de modo que los resultados del monitoreo les permitan conocer esas magnitudes, reconocer dónde y en qué hay que incidir. Considera Reyes, además, que es preciso hacer un trabajo conjunto con la UGEL, coordinando acciones y complementando esfuerzos, así como con otros sectores como Salud e instancias que tienen que ver con la problemática, pues está claro que la solución no solo corresponde a las municipalidades, pues "todas las municipalidades de Lima Norte tienen un presupuesto casi exiguo o negativo para la educación", a pesar de lo cual los directores se acercan a su municipalidad en primera instancia, ya que ésta hace lo mejor posible con lo poco que tiene.

Sin embargo, el mismo Reyes considera que, como mancomunidad, se potencian los esfuerzos y pueden aportar a partir de los servicios que brindan. "Por ejemplo —dice—, en el tema del chatarreo de equipos o materiales de demolición en las escuelas, que son focos de infección, las municipalidades, a través de sus gerencias de Servicios, pueden tener una acción coordinada, priorizando los casos más críticos, con el fin de complementar esfuerzos. Pero eso sí: se requiere que el sector señale qué es chatarra y qué no lo es".

3 Resolución de Secretaría de Descentralización de la PCM 487-2011-PCM/SD, del 5 de agosto del 2011.

Mancomunidad Municipal Lima Norte

Es la unión de municipales distritales de Lima Norte, que buscan fomentar el progreso de sus comunidades de manera conjunta elaborando y desarrollando proyectos que por su magnitud superan el ámbito jurisdiccional y las posibilidades individuales de cada gobierno local.

La Mancomunidad de Lima Norte ejecuta acciones, convenios y proyectos conjuntos promoviendo el desarrollo local, elaborando, gestionando e implementando proyectos ante entidades nacionales e internacionales, para buscar financiamiento y viabilidad de ejecución.

Este proceso se inició con mucha fe el 16 de diciembre del 2010, cuando los alcaldes de Lima Norte firmaron, en el cine Túpac Amaru de Comas, un Acta Vinculante donde se comprometían a conformar la Mancomunidad Lima Norte, en el marco de la Ley N.º 29029.

Producto de la tenacidad y ganas de superación por el distrito que los eligió, los alcaldes de Lima Norte lograron la inscripción en el Registro de Mancomunidades Municipales a la Mancomunidad Municipal de Lima Norte, ante la Secretaria de Descentralización, Resolución N.º 487-2011-PCMSD de la Presidencia del Consejo de Ministros; finalmente se formalizó el 5 de agosto, siendo publicado el miércoles 10 de agosto del 2011 en el Diario Oficial *El Peruano*.

Tomado de http://www.mancomunidadlimanorte.gob.pe

Asimismo, el funcionario considera que trabajar como mancomunidad municipal les brinda un mayor peso en la interlocución con instancias sectoriales diversas, no solo con las UGEL y la propia DRELM, sino también con entidades del gobierno central, para buscar las soluciones y la inversión debida. En efecto, la mancomunidad como organización de municipalidades en una ciudad fragmentada como Lima es un referente para las autoridades del gobierno central, quienes las convocan o acuden a sus reuniones, tal como lo han hecho el ministro del Interior, el ministro de Trabajo, la Comisión de Presupuesto del Congreso, entre otras instancias.[4]

Reyes cree que el hecho de que la Mancomunidad no se convierta en apenas una estructura burocrática supramunicipal se debe a la intensidad del trabajo de las autoridades políticas —quienes se reúnen semanalmente y de manera pública— y de las instancias técnicas, a través del trabajo semanal de la comisión técnica, de carácter más ejecutivo.

Así, desarrollar la labor interinstitucional en el eje de educación es un proceso que ha implicado esfuerzos varios y superar las suspicacias de quienes asumían que el monitoreo es sobre todo una especie de fiscalización al sector. Ahora se cuenta con un plan de acción interinstitucional de corto plazo en marcha para el monitoreo. Lo que más le interesa de este proceso al gerente Alejandro Reyes es no solo dar cuenta de la infraestructura de los locales escolares sino también generar una corriente de opinión a favor de la calidad educativa. En efecto, tanto en Comas como en otros distritos populares de esta gran ciudad, la educación privada ha crecido de la misma manera en que lo han hecho las urbanizaciones populares: sin regulación y sin cumplir a veces los requisitos mínimos de calidad. Ello es preocupante, pues la población abriga aún el mito de que todo colegio privado es bueno, lo que, como ha demostrado la práctica, no es tan cierto.

Es preciso orientar al poblador de Lima Norte, señala Reyes. Toda educación privada que cumple con los estándares de calidad es bienvenida, lo que no quita que el Estado deba priorizar a la escuela pública con más inversión.

4 Véase http://www.mancomunidadlimanorte.gob.pe/

¿Y LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA Y TERRITORIAL EN LIMA METROPOLITANA?

En Lima Metropolitana, las municipalidades existentes (43 distritos) se han organizado en 7 mancomunidades municipales que han sido reconocidas por la Presidencia del Consejo de Ministros desde 2011.[5]

De acuerdo con la Ley 29029, modificada por la Ley 29341 y su Reglamento (DS 046-2010-PCM), la mancomunidad municipal es el acuerdo voluntario de dos o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios. A diferencia de una asociación de municipalidades, las mancomunidades cuentan con una personería jurídica de orden público, lo que les permite presentar y gestionar proyectos de inversión.

Ello es interesante para una megaciudad como Lima, con aproximadamente diez millones de habitantes, altos niveles de desigualdad socioeconómica y creciente segmentación educativa. La capital del país requiere una gestión territorial de sus servicios integrados de acuerdo con un enfoque sistémico de ciudad (en lo ambiental, en la gestión de sus residuos sólidos, la gestión del tráfico y la movilidad de bienes y personas, en un serenazgo sin fronteras, en la promoción de su patrimonio cultural, entre otros) y, a la vez, exige un manejo desconcentrado para promover las potencialidades del territorio y para responder a las especificidades de una ciudad conurbada que sigue creciendo de manera desordenada y cuya periferia es mayoritariamente pobre.

Lima Metropolitana aún no se ha descentralizado; es decir, no se han transferido competencias a una ciudad de régimen especial similar al nivel regional. Las iniciativas de presupuestos participativos promovidas por la anterior gestión metropolitana se han visto reducidas al mínimo. Sin embargo, urge brindar una respuesta territorial a las potencialidades y demandas educativas que emergen de las personas que viven en esos territorios. La actual gestión de la DRELM ha hecho valiosos esfuerzos trabajando en redes educativas, con equipos pedagógicos territoriales, para la mejora de la calidad educativa en las escuelas. No obstante, las escuelas y lo que allí ocurre deben ser concebidas como parte del entramado de relaciones sociales, económicas y territoriales al cual pertenecen. Ello implica abordar su gestión más allá de lo sectorial para asumir a sus estudiantes en su expresión concreta en el territorio.

La territorialidad de lo educativo (Valdivia, 2013)[6] se juega a tres niveles. Uno es el de la pertinencia y relevancia de lo que la escuela brinda a sus estudiantes; en ello la historia local, los saberes previos, la promoción de habilidades fundamentales para la vida, la convivencia democrática y una efectiva educación para el trabajo cobran una relevancia fundamental para otros aprendizajes en entornos en los que la violencia es el pan de cada día, junto a la creatividad que se requiere hacer florecer en niños, niñas y adolescentes.

Un segundo nivel es el de una gestión educativa que busca responder con modalidades de atención y servicios adecuados a la realidad local y sus estudiantes. ¿El modelo Jornada Escolar Completa[7] es igual en cualquier lugar del país? ¿Hasta qué punto es posible adaptarlo? Y un tercer nivel es el de entender la gestión educativa como parte de una estrategia más amplia de desarrollo local, que requiere ser intersectorial para atender en sus múltiples dimensiones a la persona, que a la vez que educación requiere atención en salud, alimentación y un entorno favorable para su aprendizaje.

En la actualidad, experiencias de gestión sistematizadas dan cuenta de valiosas experiencias de gobernanza educativa desde el nivel local, pero cuya fragilidad se ha puesto en evidencia con el cambio de autoridades ediles. Otros modelos de gestión regional-local, con mayor articulación intergubernamental, han resultado muy interesantes y le han dado más sostenibilidad a la experiencia.

La iniciativa de la Mancomunidad es nueva y genera muchas expectativas. Sus perspectivas no son ajenas a la propia gestión de Lima Metropolitana, así como a la gestión de la educación en la ciudad. Se trata de un proceso en construcción que requiere mayor tiempo de maduración con el compromiso de todas las instituciones que la integran.

5 http://www.limacomovamos.org/boletines/las-7-mancomunidades-de-lima/#!prettyPhoto[inline]/0/

6 Conceptos tomados de la reflexión de Néstor Valdivia sobre la gestión educativa descentralizada y enfoque territorial. Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización educativa del CNE. Ppt presentado al IX Encuentro de Regiones, diciembre del 2013.

7 La mayoría de instituciones educativas de Secundaria tienen 35 horas pedagógicas semanales, y las de Jornada Escolar Completa (JEC), 45 horas pedagógicas. Actualmente hay en el país 1600 colegios públicos con JEC (véase RM 451-2014-MINEDU).