

El programa educativo estratégico de la
Municipalidad de Echarati

Una experiencia de gestión educativa intercultural desde la iniciativa municipal

Cada día cobra mayor importancia la imprescindible relación de la educación con el territorio y con el Gobierno Local. Ante la aparición de nuevas modalidades de re-centralización, el rol que desempeñan los municipios en la gestión de la educación reviste una particular importancia y trascendencia en materia de decisiones político-educativas. La gestión de los proyectos educativos locales que se van generando en distintos distritos rurales y urbanos es una iniciativa de programas, proyectos y apuestas que surgen desde la inquietud educadora de los gobiernos locales y que ofrecen la respuesta del Municipio a muchas motivaciones y demandas de los vecinos para su realización personal y colectiva. La experiencia del distrito de Echarati es aleccionadora en ese sentido.

WALTER BIZARRO FLORES MAX CAHUATA PILARES INGRID GUZMÁN SOTA
Miembros de la Mesa Técnica de Educación de la Municipalidad de Echarati

Planificación territorial

Para planificar el territorio se debe tener en cuenta cuatro espacios de CONCERTACIÓN: la concertación social con los actores sociales, la concertación política con los líderes políticos y autoridades, la concertación técnica con especialistas y expertos temáticos, y la concertación intergubernamental con los tres niveles y todos los sectores del Estado. Y todos ellos en el marco de un modelo de gestión del territorio.

Max Cahuata Pilares

Coordinador técnico PDC Echarati al 2021

El desarrollo territorial o local, en esta experiencia, es definido como: “La acción de promover intercambios cualitativamente distintos entre los actores del territorio desde abajo [...] quienes construyen acuerdos para la gestión del territorio en base a sus necesidades y las particularidades de su cultura”. En este proceso es relevante la visión integradora de gestión de un territorio, que comprende no solo los aspectos económicos sino también los sociales, institucionales y culturales.

Es de señalar que desde la década de 1990 muchos municipios, por iniciativa propia o por incentivo de las ONG, empezaron a elaborar planes de desarrollo llamados participativos, con lo que se inició en el Perú un periodo en el que la planificación estratégica reemplazó a la planificación normativa.

Sostiene Garofoli (1996: 367-381):

“Ha sido precisamente la falta de efectos positivos de aprendizaje para las comunidades locales lo que acabó poniendo en la picota el viejo modelo de desarrollo ‘por lo alto’ que durante mucho tiempo se pretendió imponer a las regiones menos desarrolladas y abrió paso al énfasis actual en las bondades del camino ‘por lo bajo’, ‘desde abajo’ o ‘desde lo local’”.

Mirar desde abajo el problema del territorio ayuda a identificar la complejidad poniendo énfasis en características sociales, culturales, étnicas y geográficas que muchas veces la planificación macro no considera importantes. Esto se expresa a la hora de ejecutar proyectos, cuando apreciamos que la mayoría de las soluciones globales son ineficientes y no resuelven los problemas. Desde una perspectiva integradora, “[...] un territorio representa una trama de relaciones con raíces históricas, configuraciones políticas e identidades que ejercen un papel todavía poco conocido en el propio desarrollo

económico” (Sabourin 2002). En este marco destacan cuatro puntos importantes para la definición de estrategias de valorización de un territorio:

“ (i) la identificación de unidades territoriales donde sea posible la promoción del emprendimiento local, con delimitación de su espacio geográfico basado en ‘sentido de identidad y pertenencia, sentido de exclusividad/ tipicidad, tipos e intensidad de interacción de actores locales’; (ii) la generación de conocimientos sobre el territorio, para identificar y caracterizar las especificidades que representan potencialidades; (iii) la promoción de sociabilidades, en búsqueda de ‘posibles modalidades de acción colectiva’; y, (iv) el reconocimiento y la puesta en valor de la territorialidad con la recuperación de imágenes y de la simbología local” (Flores 2008).

En un contexto como éste, un actor público como la Municipalidad debe asumir principios de gobernanza, es decir, patrones y estructuras mediante las cuales los actores sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones conjuntas. Las estructuras o reglas de juego condicionan la participación e interacción de los diferentes actores, cuyas capacidades ya no se basan exclusivamente en los recursos de poder disponible, sino también en la capacidad para concertar actuaciones conjuntas.

Consecuente con estos principios, el Gobierno Local de Echarati, con base en su potencial de desarrollo endógeno, que alude al conjunto de recursos locales (humanos, institucionales, económicos, culturales) con los que cuenta el distrito, y considerando, además, que tiene una valiosa diversidad cultural en su territorio, pues alberga seis grupos étnicos con conocimientos sobre la dinámica territorial y saberes especializados para la interacción recíproca y respetuosa con su medio de vida, asumió el desafío de elaborar su Plan de Desarrollo Concertado de manera participativa y desde un enfoque de planificación del territorio. Para tal fin, orienta su actuación a partir de tres principios (Sabourin 2002):

- Establecer acciones que garanticen una representación democrática y diversificada de la sociedad, con el fin de que los distintos grupos de actores puedan participar más activamente de la planificación y tengan más acceso a la información (adultos urbanos y rurales, varones, mujeres, adolescentes, niños y niñas).
- Realizar acciones de capacitación de los actores locales para que se puedan formar una visión territorial de desarrollo, rompiendo con la visión sectorial como única forma de análisis.

- Determinar nuevas formas de coordinación de las políticas públicas en lo que se refiere a los recursos, las poblaciones y los territorios, con base en nuevas lógicas de desarrollo.

EL ESCENARIO PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA TERRITORIAL

Echarati es un distrito de enorme complejidad, ubicado en la provincia de La Convención, región del Cusco. Tiene una extensión de 21 372,88 km², lo que lo hace el distrito más grande de toda la región. Geográficamente cuenta con dos zonas marcadamente diferentes, divididas por la Cordillera Occidental y con un único espacio de articulación vial, el Pongo de Mainique, que divide el Alto Urubamba, zona de ceja de selva montañosa, habitado mayoritariamente por colonos quechuas y algunas comunidades amazónicas matsiguengas, y el Bajo Urubamba, selva baja, principalmente poblado por comunidades nativas amazónicas matsiguengas, yine yamis, asháninkas y kakintes (véase el cuadro 1).

Echarati es reconocido en el país porque alberga en su territorio el gas de Camisea, hidrocarburo cuya explotación reporta actualmente importantes ingresos al presupuesto nacional y al distrito en particular: en promedio, la Municipalidad Distrital de Echarati tiene un presupuesto de 500 millones anuales (que crece cada año: para el 2014 se prevé que tendrá un presupuesto de cerca de mil millones), triste paradoja si constatamos que es uno de los distritos con alta tasa de desnutrición crónica en niños y niñas y que en materia educativa muestra que 95 de cada 100 niños no entienden lo que leen y 97 de cada 100 no resuelven problemas matemáticos (MINEDU 2012).

Asimismo, se evidencia en el territorio que solo el 25% de niños y niñas en edad preescolar tienen acceso a un centro de Educación Inicial, y que el promedio de tiempo para llegar a un centro educativo primario es de 2 horas de camino (Municipalidad de Echarati 2012).

El presupuesto de inversión (canon gasífero) está destinado a tres rubros: 5% para estudios (formulación de perfiles y estudios), 20% para mantenimiento y 75% para inversión, distribución presupuestal que pone limitaciones a la inversión en los sectores prioritarios si queremos garantizar un adecuado desarrollo local que cuide del capital social y humano, para así hacer posible el desarrollo de capacidades desde una perspectiva social, con inversiones efectivas en Educación y Salud. Por ejemplo, es notorio el déficit de docentes y especialistas

en salud, pero una norma descontextualizada impide a la Municipalidad utilizar los recursos de inversión para contratar este personal.

EL MARCO PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA: EL PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO AL 2021

En este escenario espacial e institucional se elaboró el Plan de Desarrollo Concertado al 2021, proceso en el que se logró involucrar a todos los agentes y actores de desarrollo del distrito y a la población en su conjunto; y que, por otro lado, generará una dinámica de coordinación intergubernamental, vital para un proceso de cambio y superación de las condiciones de pobreza de la población.

El proceso se inició con la Ordenanza Municipal 03/2012-MDE, que dispuso que se elaborara el Plan de Desarrollo Concertado de Echarati al 2021, alineado al Plan Bicentenario y con la definición de seis ejes (véase el cuadro 2).

En el eje de desarrollo social se incluyen todas las intervenciones en el territorio orientadas a fortalecer el capital humano en interacción mutua y con su medio de vida, comprendiendo entre sus prioridades para la dimensión educativa:

- 1 Gestión local de la Educación Inicial temprana intercultural.
- 2 Gestión local de la Educación Primaria con calidad e interculturalidad, orientada a logros de aprendizaje.
- 3 Gestión local de la Educación Secundaria con calidad y formación para la vida.
- 4 Articulación de la cobertura de programas de formación superior para jóvenes menores de 29 años orientados a las demandas del mercado laboral local, regional y nacional.

Un valor importante del proceso de elaboración del PDC es la construcción de su visión de desarrollo desde los actores fundamentales incorporando las perspectivas de los niños y niñas, los y las adolescentes, jóvenes y adultos, así como desde las mujeres, los líderes y lideresas sociales y los representantes institucionales del espacio público y del espacio privado.

Cuadro 1
Distribución del territorio en el distrito de Echarati

Espacio territorial	Área en km ²	% del distrito
36 comunidades nativas amazónicas	7 982,42	37,35
Parcelas agrícolas PETT	2 114,68	9,89
Reserva comunal machiguenga	2 189,05	10,24
Reserva del Estado: Grupos étnicos kugapacori-nahua	3 988,74	18,66
Santuario Nacional Megantoni	2 158,68	10,10
Parque Nacional de Otishi	453,62	2,12
Áreas urbanas, vías	70,00	0,33
Bosques, ríos	2 415,69	11,30
Total distrito	21 372,88	100,00

Fuente: Plan de Desarrollo Concertado de Echarati al 2021.

Desde la perspectiva de hacer efectiva la acción concertada no solo para la elaboración del Plan sino también para su posterior gestión, la Municipalidad de Echarati involucró a todos los niveles y sectores del Gobierno Nacional, Regional, Provincial y Distrital y a todas las instancias técnicas no gubernamentales con presencia efectiva en todo el territorio, alrededor de la estrategia de mesas técnicas que emitieran opinión especializada sobre el diagnóstico, visión y la parte programática y operativa del Plan, con lo que se sumó al proceso de construcción social.

La Mesa Técnica de Educación surge, en este marco, como un espacio de diálogo y construcción conjunta liderada por la Gerencia de Desarrollo Social a través de su Oficina de Educación y Cultura y el Equipo Técnico del PDC al 2021 de la Municipalidad Distrital de Echarati, e integrada por diversas instituciones del sector público y privado, entre ellas TAREA, quien cumple un rol de facilitador del proceso de construcción del “Programa Estratégico en Educación para el Distrito de Echarati”, junto con la empresa TGP EDUCA.

La iniciativa de la Municipalidad Distrital de Echarati de formular un programa educativo municipal obedeció a la necesidad de ordenar las intervenciones que como “Estado local” realiza la Municipalidad con la finalidad de responder a las demandas de la población en pro de la mejora de la calidad del servicio educativo.

Cuadro 2
Distribución de los 6 ejes de desarrollo planificados en el PDC al 2021¹

Ejes estratégicos de desarrollo	
Ejes 1 y 2	Desarrollo social
Eje 3	Estado y gobernabilidad
Eje 4	Competitividad, empleo y desarrollo económico
Eje 5	Desarrollo territorial local e infraestructura
Eje 6	Gestión de recursos naturales y ambiente

¹ Por razones operativas, y respondiendo a la necesidad del territorio, se ha fusionado los dos primeros ejes del Plan Bicentenario: el eje de derechos fundamentales y dignidad de las personas, y el eje oportunidades y acceso a los servicios.

EL PROGRAMA EDUCATIVO ESTRATÉGICO MUNICIPAL: EDUCAR CON PERTINENCIA EN UN TERRITORIO MULTICULTURAL

El proceso de formulación de su Plan de Desarrollo Concertado al 2021 fue el marco propicio para desarrollar esta iniciativa, en la que existió además la preocupación de articular el mencionado programa con las políticas regionales y nacionales. Aquí fue fundamental comprender que los procesos educativos hacen parte de la dinámica de desarrollo local como el servicio fundamental para formar las capacidades locales que impulsen los procesos del *Buen Vivir* en este espacio.

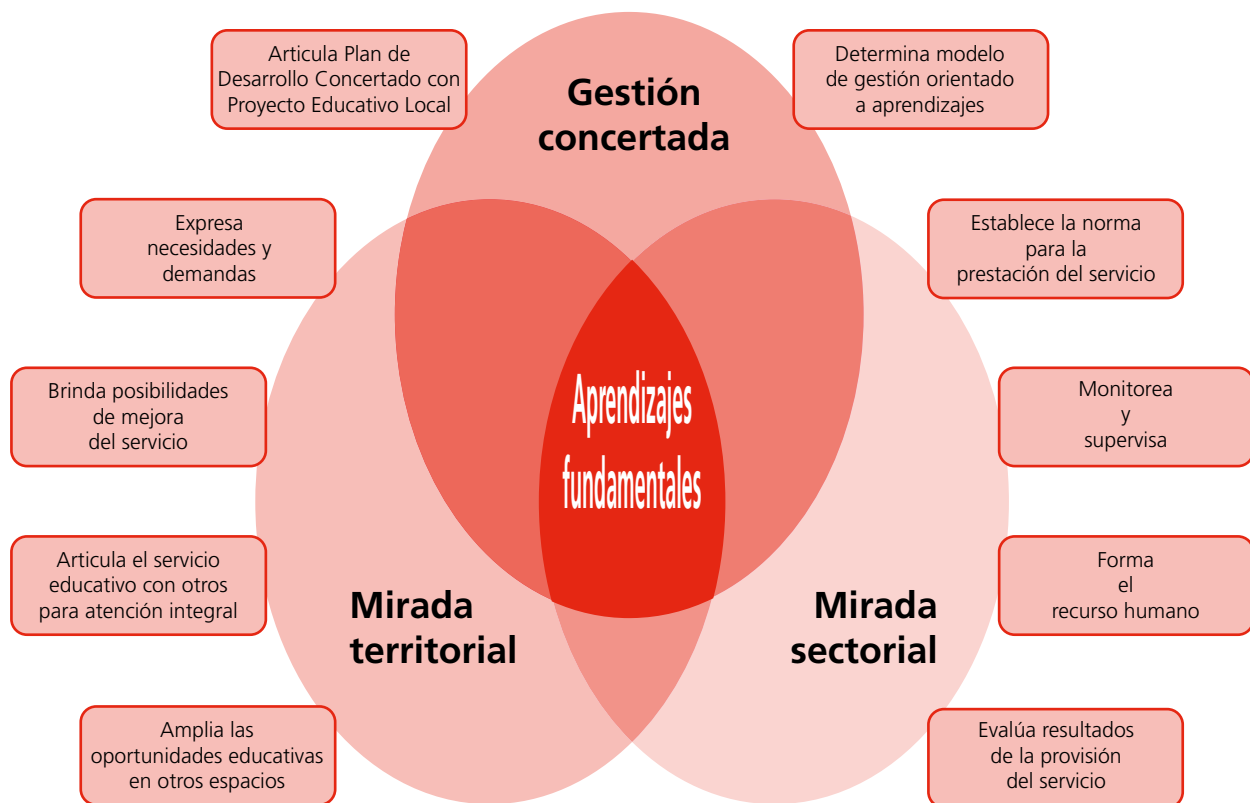
La Mesa Técnica de Educación asumió como fundamento que el servicio educativo es una función sectorial liderada por el Ministerio de Educación a nivel nacional y las direcciones regionales de educación (DRE) y las unidades de gestión educativa local (UGEL) como instancias descentralizadas en las regiones, y que su implementación en un territorio debe articularse con las prioridades de desarrollo propuestas por la Municipalidad, amparadas por las orientaciones y competencias enfocadas en el Plan Bicentenario hacia el 2021 propuestas por el CEPLAN en su eje estratégico 2, referido a las oportunidades y acceso a los servicios y las prioridades de política señaladas en el Proyecto Educativo Nacional y, en el nivel regional, a las disposiciones del Plan de Mediano Plazo de Educación, que concreta las finalidades del Proyecto Educativo Regional.

Cuadro 3
Actores y funciones de los distintos niveles de gobierno

Actores responsables	Funciones/Competencias	Fuente de verificación	Roles
Gobierno Nacional	Elaborar los diseños curriculares básicos de los niveles y modalidades del sistema educativo, y establecer los lineamientos técnicos para su diversificación orientados hacia el logro de aprendizajes de calidad.	Matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones del sector Educación.	Exclusivo
Gobierno Regional	Competencia compartida: Gestión de los servicios educativos de nivel Inicial, Primaria, Secundaria y Superior No Universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo. Funciones: <ul style="list-style-type: none"> – Diversificar los currículos nacionales, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica y respondiendo a las necesidades e intereses de los educandos. – Modernizar los sistemas descentralizados de gestión educativa y propiciar la formación de redes de instituciones educativas, en coordinación con el Ministerio de Educación. – Promover permanentemente la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias de la región. – Identificar, implementar y promover el uso de nuevas tecnologías eficaces y eficientes para el mejoramiento de la calidad de la educación en sus distintos niveles. – Evaluar periódicamente y de manera sistemática los logros alcanzados por la región en materia educativa, y apoyar las acciones de evaluación y medición que desarrolla el Ministerio de Educación, así como contribuir al desarrollo de la política de acreditación y certificación de la calidad educativa en el ámbito de su competencia. 	Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículos 19.º, inciso 'a' del numeral 2, y 47.º.	Complementario Coprestador del servicio Coprestador del servicio Complementariedad Coprestador del servicio y complementariedad Coprestador del servicio y complementariedad
Gobierno Local	<ul style="list-style-type: none"> – Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica. – Apoyar la incorporación y el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo. Este proceso se realiza para optimizar la relación con otros sectores. – Organizar y sostener centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte en provincias, distritos y centros poblados. 	Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 82.º	Complementariedad Coprestación del servicio y complementariedad Prestador principal del servicio
Dirección Regional de Educación	<ul style="list-style-type: none"> – Dirigir, supervisar y evaluar los servicios educativos formales y no formales y programas regionales de los diferentes niveles y modalidades educativas. – Incentivar la creación de centros de recursos educativos y tecnológicos que contribuyan a mejorar los aprendizajes en los centros y programas educativos. – Definir e implementar sistemas de evaluación y medición de la calidad educativa en la región y participar en las acciones de medición de la calidad de aprendizajes que ejecute la sede central del Ministerio de Educación. 	Decreto Supremo 015-2002, Reglamento de Organización y Funciones de las Direcciones Regionales de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa Local	Rector regulador y prestador del servicio
Unidad de Gestión Educativa Local	<ul style="list-style-type: none"> – Asegurar y supervisar la prestación de los servicios educativos formales y no formales que prestan los centros y programas educativos en el medio urbano y rural. – Participar en las acciones de evaluación y medición de la calidad educativa que ejecuta la Dirección Regional y la sede central del Ministerio de Educación. 	Decreto Supremo 015-2002, Reglamento de Organización y Funciones de las DRE y las UGEL	Rector regulador y prestador del servicio

Fuente: Equipo de trabajo de Mejora del Servicio Educativo Regional, diplomado en Gestión de Servicios Sociales por Resultados. PRISMA-ESAN.

Actores para el desarrollo de las capacidades locales en Educación



Este marco legal posibilitó la articulación de los diferentes niveles de gobierno (véase el cuadro 3) y faculta al Gobierno Local para proponer y desarrollar un programa educativo estratégico que responda a las demandas y características socioculturales del distrito.

El centro de la preocupación de la gestión municipal es el desarrollo de las capacidades locales para el impulso del bienestar colectivo, reconociendo la diversidad de espacios de vida existentes en el distrito que configuran culturas que conviven en un mismo territorio. En este enfoque, son los logros de los aprendizajes fundamentales los que sostienen el desarrollo individual y colectivo del distrito, y en pos de alcanzarlos deben concertar esfuerzos el sector Educación, la Municipalidad y la sociedad civil, como se ilustra en el gráfico de arriba.

Como se aprecia en el gráfico, y en consonancia con las políticas nacionales, el centro de los esfuerzos compartidos entre el sector Educación y la Municipalidad son los aprendizajes fundamentales; y desde una mirada de gestión territorial del servicio educativo corresponde al Gobierno Local de Echarati articularlo con otros servicios que brinda, como el de salud o identidad, posibilitar su adecuación a las demandas socioculturales del territo-

rio interculturalizándolo y diversificar la oferta formativa desarrollando otros espacios educativos y recreativos no escolarizados en la perspectiva de configurar una comunidad educadora.

Al sector, representado por la UGEL La Convención, le corresponde garantizar el funcionamiento interno del servicio, garantizando su calidad y pertinencia en consonancia con la demanda de comunidades y niños y atendiendo el derecho de las poblaciones a una educación en su lengua y cultura propias, que posibilite una convivencia armónica con su entorno. En síntesis, garantizar el logro de aprendizajes fundamentales que son necesarios para la vida en esta parte del territorio peruano, y que se definen como:

// Las nuevas generaciones de pobladores de Echarati son lectores competentes, productores de textos, razonan de manera crítica y sistemática, valoran y fortalecen su saber cultural, emplean saberes científicos y matemáticos, ejercen su ciudadanía, son inclusivos, demuestran emprendimiento, son productivos, creativos e innovadores, conviven en armonía con la naturaleza, disfrutan de actividades artísticas, recreativas y deportivas, asumen retos en situaciones de conflicto familiar y social" (Resumen Ejecutivo del Programa Educativo Estratégico Municipal).

Con base en los problemas y potencialidades que muestra el servicio educativo en la actualidad, la Mesa de Educación determinó los objetivos estratégicos del programa, así como los productos por cada uno de los ejes fundamentales que se atenderán con inversiones y acciones de gestión concertada desde 2013 hasta 2021. El propósito fundamental del programa es “incrementar integralmente el desarrollo de las capacidades básicas de la población de Echarati y ampliar sus oportunidades educativas con calidad”. Y se espera que este propósito se exprese en un único resultado: elevar la calidad educativa en el distrito en correspondencia con las demandas de desarrollo del contexto multicultural. Además, los objetivos que se proponen para el logro de este resultado son:

- Generar articuladamente condiciones para el desarrollo de la primera infancia articuladas a las prácticas de crianza locales.
- Elevar integralmente el nivel de aprendizaje de los estudiantes de la Educación Básica Regular y la Educación Superior para el desarrollo de sus capacidades básicas con enfoque intercultural.
- Ampliar oportunidades de acceso para el desarrollo de capacidades de jóvenes y adultos.
- Elevar la calidad del servicio educativo en el distrito, en correspondencia con las demandas de desarrollo del contexto multicultural.

Los ejes para la implementación del programa son:

- La formación docente intercultural y bilingüe.
- Las condiciones del ambiente para el aprendizaje.
- La participación comunitaria en los aprendizajes.
- La gestión intercultural del servicio educativo.

En cada eje, además, se han identificado productos concretos que deben gestionarse con recursos de inversión que provienen del canon gasífero que gestiona la Municipalidad y actividades permanentes que se ejecutan con gastos corrientes del sector Educación y son su responsabilidad, a los cuales se suman acciones que se desarrollan desde las ONG que actúan en el distrito y que fundamentalmente aportan con asistencia técnica especializada en el tema, entre ellas TAREA, con especial atención en la Educación Intercultural Bilingüe. El Programa Estratégico ha previsto también acciones de articulación intergubernamental para complementar sus acciones con las de otros niveles de gobierno: Ministerio de Educación, DRE y UGEL, desde la perspectiva de alinear la demanda e iniciativa local con las políticas prioritarias que se están implementando. Parte de esta

articulación fue la firma de un acuerdo intergubernamental entre las instancias sectoriales y territoriales a fines del 2012, en la propia Municipalidad de Echarati, que posibilitó priorizar de la agenda del programa estratégico la ejecución de algunos proyectos y acciones para el presente año, complementando recursos, articulando capacidades y fortaleciendo la voluntad de trabajo concertado.

Sin duda, este esfuerzo liderado por la Municipalidad de Echarati constituye una experiencia pionera en la temática de gestión educativa intercultural, que debemos seguir explorando. **i**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FLORES, Murilo (2007). “La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible”. En *Opera número 7*.

GAROFOLI, Gioacchino (1996). *Economía y territorio*. 2.^a edición. Milán: Etaslibri, pp. 367-381.

MINEDU, Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2012). Evaluación Censal de Estudiantes (ECE 2011). Disponible en Internet: <<http://umc.minedu.gob.pe/?p=230>>

MUNICIPALIDAD DISTRITAL ECHARATI (2012). Diagnóstico territorial. (Documento de trabajo).

MUNICIPALIDAD DISTRITAL ECHARATI (2012). Plan de Desarrollo Concertado al 2021, (Documento de Trabajo).

SABOURIN, Eric (2002). “Planeamiento y desenvolvimiento de los territorios rurales: conceptos, controversias y experiencias”.