

ESTUDIO SOBRE GOBIERNOS LOCALES Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN:
EL CASO DE CINCO MUNICIPALIDADES EN EL PERÚ

Néstor Valdivia
Patricia Arregui
Laura Acosta

Lima, Abril 2008

**Estudio de casos sobre gobiernos locales
y gestión de la educación**



Lima, Abril 2008

INTRODUCCIÓN

1) Objetivos del estudio de casos

El estudio de casos ha estado orientado a conocer y analizar los problemas relacionados a la capacidad de gestión de los gobiernos locales, particularmente en relación a la educación en sus respectivas jurisdicciones. De esa manera, se ha tenido en cuenta el nivel de heterogeneidad que caracteriza la situación de las municipalidades, bajo el supuesto que ello constituye un factor clave para explicar las distintas posibilidades y márgenes de acción que tienen los gobiernos locales para incursionar en los distintos ámbitos relacionados a la educación, la cultura y el deporte.

Al mismo tiempo, el estudio de casos tuvo como objetivo identificar áreas, problemas y procesos, cuyo análisis pudiera servir como insumo para el diseño de los instrumentos de recolección de datos a ser aplicados a través de una encuesta a una muestra de gobiernos locales del país.

En suma, los objetivos principales del estudio fueron los siguientes:

1. Describir las iniciativas, acciones y políticas de los gobiernos locales en relación a la educación.
2. Conocer la visión de los gobiernos locales sobre las perspectivas de asumir mayores funciones en relación a la educación.
3. Identificar factores posiblemente asociados a las capacidades de gestión de los gobiernos locales en relación a la educación, y usar esa información como insumo para la elaboración de un instrumento cuantitativo de recojo de información.

Asimismo, las preguntas que orientaron el estudio de casos fueron las siguientes:

- ¿Qué experiencia tiene la Municipalidad en el campo de la educación, considerando aspectos que van desde la provisión del servicio educativo formal hasta la promoción de una “sociedad educadora”, pasando por las actividades artístico-culturales y recreativas?
- ¿Qué prioridad le otorga a la educación dentro de su visión y su estrategia de desarrollo y sus políticas?
- ¿En qué medida sus programas y su organización responden a una visión o estrategia sobre la educación?
- ¿Qué recursos destina la Municipalidad para ese tipo de actividades?
- ¿En qué medida la Municipalidad ha estado involucrada en la gestación y el desarrollo de los nuevos espacios de participación ciudadana relacionados a la gestión de la educación a nivel local?
- ¿Qué condiciones favorecen el desempeño de la Municipalidad en educación?
- ¿Qué obstáculos tienen que enfrentar para mejorar ese desempeño?
- ¿Qué tan heterogéneas son las experiencias y capacidades de los gobiernos locales? ¿Qué nivel de diversidad se puede hallar entre ellos?

Para responder a estas interrogantes, en primer lugar, se recogió información sobre los antecedentes sociales y políticos de la administración municipal durante el período de estudio. También se recolectaron datos referidos al contexto económico y social, y a la realidad educativa de la localidad. Ello, con la finalidad de entender el contexto que debe enfrentar la gestión de la Municipalidad estudiada.

Por último, vale resaltar que el análisis puso énfasis en los problemas vinculados a la gestión misma. Esto supone centrar la atención en las carencias y los problemas existentes pero también en la forma de funcionamiento de la administración municipal y el uso de sus recursos.

2) Metodología

La información que se recogió fue de distinto tipo y provino de varias fuentes: datos estadísticos (estadísticas del MINEDU, de la Encuesta del INEI a Municipalidades y otras), documentos de diagnóstico sobre el distrito, registros administrativos y contables de la Municipalidad, información directa proporcionada por los funcionarios y/o autoridades de la misma, entrevistas focalizadas sobre temas específicos, etc. No obstante, dado el corto tiempo del que se dispuso para el estudio, la principal fuente de información fueron las entrevistas a autoridades y funcionarios de la misma Municipalidad visitada.

A continuación se presenta un esquema de las fuentes, el tipo de información que se consiguió y las técnicas de recojo que se utilizó en el estudio.

Fuentes, información y técnicas del estudio de casos

Fuentes	Información	Técnicas
Bases estadísticas Mapas de pobreza Documentos escritos Diagnósticos socio-económicos y educativos Entrevistas a informantes clave	<u>Información general de contexto socio-económico y educativo del municipio</u> <ul style="list-style-type: none"> • Ubicación geográfica del municipio (distrito o provincia) • Características económicas y socio-demográficas del municipio • Datos sobre la realidad educativa del municipio • Antecedentes de la actual administración municipal 	Análisis de datos y documentación secundaria Entrevistas a informantes clave

<p>Autoridades políticas de la Municipalidad: - Alcalde - Regidores</p> <p>Funcionarios de la Municipalidad: - Director Municipal - Jefe de Rentas - Jefe de Desarrollo Urbano - Jefe de Personal - Otros</p> <p>Documentación de la Municipalidad</p>	<p><u>Capacidad de gestión de la Municipalidad</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Definición de la organización y las funciones al interior de la Municipalidad • Gestión administrativa (características y problemas) • Elaboración y uso real de instrumentos de gestión • Mecanismos de planificación y cumplimiento de los planes • Servicios públicos brindados por la Municipalidad • Infraestructura y bienes de la Municipalidad • Capacidad de gestión financiera (base tributaria y problemas de recaudación, transferencias del gobierno central, autogeneración de recursos) • Presupuesto participativo • Recursos humanos y necesidades de formación y capacitación del personal • Funciones y competencias transferidas • Relación con entidades del estado y con otras instituciones de la sociedad civil 	<p>Entrevistas a autoridades políticas de la Municipalidad</p> <p>Entrevistas a funcionarios de la Municipalidad</p> <p>Análisis de datos y documentación secundaria</p> <p>Entrevistas a directivos de las ONGs o de programas que operan en la jurisdicción</p>
<p>Autoridades políticas de la Municipalidad: - Alcalde - Regidor encargado del área de educación</p> <p>Funcionarios de la Municipalidad: - Director Municipal - Jefe de Servicios Sociales (encargado de educación)</p> <p>Documentación de la Municipalidad</p> <p>Funcionarios de la UGEL</p>	<p><u>Experiencia y actividades de la Municipalidad en educación</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento de la realidad educativa de su jurisdicción • Disponibilidad de información y datos educativos de parte de la Municipalidad • Experiencia en la provisión del servicio educativo formal (IIEE bajo gestión municipal, contratación de docentes) • Recursos destinados a educación (incluyendo infraestructura) • Promoción de una “sociedad educadora” (campañas, iniciativas, etc.) • Realización de actividades artístico-culturales y recreativas • Opinión sobre la descentralización y la “municipalización” de la educación 	<p>Entrevistas a funcionarios de la Municipalidad</p> <p>Análisis de datos y documentación secundaria</p> <p>Entrevista al Director de la UGEL</p> <p>Entrevistas a directivos del COPALE</p> <p>Entrevistas a directores y/o</p>

<p>Directivos del Consejo Participativo Local de Educación (COPALE)</p> <p>Directores y/o docentes de IIEE</p> <p>Otros actores locales: directores, docentes, ONGs, Mesas de Concertación, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relación con la UGEL y las instituciones educativas de la jurisdicción • Participación de la Municipalidad en la gestación y funcionamiento del COPALE • Participación de la Municipalidad en la elaboración del Proyecto Educativo Local (PEL) • Percepciones sobre la gestión de la Municipalidad y las acciones realizadas en relación a la educación 	<p>docentes de IIEE</p> <p>Entrevistas a directivos de las ONGs o de programas que operan en la jurisdicción</p>
--	---	--

Como puede observarse en el esquema, son tres tipos de datos los que fueron recogidos a través del estudio de casos. Un primer tipo de información estaba referido al contexto socio-económico y educativo de la jurisdicción de la Municipalidad (distrito o provincia), lo cual pudo ser obtenido principalmente a través de fuentes secundarias (complementadas con información proporcionada por algún “especialista” de la región o la localidad).

Un segundo tipo de datos se refería a la capacidad de gestión de la Municipalidad en general. En ese sentido, se trataba de obtener información sobre una serie de recursos, funciones y actividades de la Municipalidad que revelan su (mayor o menor) capacidad de gestión administrativa y financiera.

El tercer tipo de información, en cambio, hacía referencia a la gestión municipal en el campo de la educación. Al respecto, se trataba de conocer y analizar el conocimiento que tiene el gobierno local sobre la realidad educativa de su localidad, así como su experiencia en la provisión del servicio educativo a la comunidad (sea mediante la administración de instituciones educativas, la contratación de docentes, u otros mecanismos) y la dotación de infraestructura y mobiliario a las escuelas. También resultaba de vital importancia conocer cuál había sido el grado de participación de la Municipalidad en la creación de espacios y mecanismos de gestión educativa local, principalmente los referidos a los Consejos Participativos Locales de Educación - COPALE y los Proyectos Educativos Locales - PEL.

De todas las personas mencionadas se seleccionaron las que en el caso estudiado eran las más relevantes –y las que la disponibilidad de tiempo hizo posible entrevistar-. En principio se tomó en cuenta el siguiente abanico de “actores” de la localidad: el alcalde, los regidores, los funcionarios ediles, informantes clave (por ejemplo, especialistas en el tema educativo que conocen la realidad local), directores y/o docentes de instituciones educativas, miembros del COPALE, funcionarios de la UGEL, y directivos o promotores de ONGs o programas de promoción.

En las municipalidades, la aplicación de prioridades para la selección de informantes se hizo en este orden¹: a) Alcalde, b) Regidor encargado de la Comisión de Educación, c) Director o Gerente Municipal, d) Jefe o Gerente de Servicios Públicos (que incluya educación), e) Jefe o Gerente de Personal, f) Jefe o Gerente de Planificación y Presupuesto, g) Jefe o Gerente de Rentas.

Para el desarrollo de las entrevistas en profundidad se establecieron cinco guías de preguntas: 1) para autoridades políticas de la Municipalidad, 2) para los funcionarios de la misma, 3) para los funcionarios de la UGEL, 4) para los directores y/o docentes de las instituciones educativas, 5) para los representantes del COPALE o afines (donde había).

A partir de la descripción realizada sobre las iniciativas y las acciones de cada uno de los gobiernos locales estudiados, se intentó identificar los factores asociados a las capacidades de gestión educativa con que cuentan aquéllos. Este análisis sirvió como insumo para la siguiente etapa del proyecto, en la medida que permitió establecer algunas variables clave a ser tenidas en cuenta en la aplicación de instrumentos cuantitativos para tipificar la gestión de los gobiernos subnacionales en materia educativa.

El estudio ha partido de un supuesto metodológico según el cual la gestión de los gobiernos locales debe ser analizada en función de la compleja interrelación de cuatro niveles: la visión de desarrollo y el discurso político de las autoridades y los funcionarios de cada gobierno local; los instrumentos de gestión de la municipalidad; los recursos humanos y económicos que tiene ésta; y, finalmente, las acciones reales desarrolladas por el gobierno local en términos de actividades, iniciativas, programas, campañas, obras, etc.

Una evaluación de las capacidades de gestión y las posibilidades de intervención en el terreno educativo requería una mirada y un balance de esos cuatro niveles. Si bien el discurso y la visión de desarrollo proporcionan un marco orientador necesario para cualquier política municipal; por otro lado, la disponibilidad de recursos resulta indispensable para solventar las actividades y los proyectos relacionados a la educación. Pero, al mismo tiempo, visión y/o acción sin una adecuada planificación del desarrollo – a través de los respectivos instrumentos de gestión- no garantizan una intervención eficaz y acumulativa.

3) Selección de los casos a estudiar

La selección de las municipalidades que fueron incluidas en el estudio de casos tomó en cuenta los siguientes criterios:

- 1) Región geográfica: costa, sierra, selva (que para el caso peruano implica además distintas áreas socio-culturales).
- 2) Carácter urbano / rural del municipio (vale decir, del distrito o la provincia).

¹ Debe recordarse que la organización interna y los cargos de los funcionarios varían entre las municipalidades, según su tamaño y nivel de complejidad administrativa.

3) Tamaño de la jurisdicción (distrito o provincia), tomando la matrícula escolar, el número de docentes y el número de IIEE del distrito/ provincia.

4) Ubicación del municipio en la tipología de GRADE (2002)².

5) Cronograma y recursos con que cuenta el proyecto –lo cual lleva a plantear la necesidad de tener en cuenta los gastos de desplazamiento-.

A partir de la aplicación de esos criterios se eligieron cuatro Municipalidades distritales y una provincial.

Nombre	Región geográfica	Urbano / rural	Población	Número de IIEE	Tipología GRADE	Provincia / Distrito
San Martín de Porres	Costa	Urbano	559,367	1,085	1	Distrito
Cusco	Sierra	Urbano	348,493	584	1	Provincia
Mala	Costa	Urbano	25,269	63	2	Distrito
Fernando Lores	Selva	Rural	20,759	214	5	Distrito
Ccarhuayo	Sierra	Rural	2,943	16	6	Distrito

² Debe tenerse en cuenta que según el trabajo de GRADE (2002) las Municipalidades Provinciales se distribuyen en cuatro tipos: 1 = alta gestión, alta escala, menor pobreza, 2 = baja gestión, baja escala, menor pobreza, 3 = alta gestión, alta escala, mayor pobreza, 4 = baja gestión, baja escala, mayor pobreza. En cambio, las Municipalidades Distritales se dividen en seis tipos: 1 = alta gestión, alta escala, menor pobreza, 2 = baja gestión, alta escala, menor pobreza, 3 = baja gestión, baja escala, menor pobreza, 4 = alta gestión, alta escala, mayor pobreza, 5 = baja gestión, alta escala, mayor pobreza, 6 = baja gestión, baja escala, mayor pobreza.

Como se observa en el cuadro adjunto, los casos seleccionados logran reflejar la heterogeneidad existente en las municipalidades y los municipios del país. Así, se contó con dos municipios rurales, ubicadas en la sierra y selva, y tres municipios que abarcan principalmente ámbitos urbanos de la costa y sierra del país. Además, los municipios seleccionados cuentan con una diferenciada cantidad de población y de instituciones educativas. Finalmente, estas municipalidades y municipios pertenecen a cuatro de los seis tipos de municipalidades, según su capacidad de gestión, escala y nivel de pobreza, definidas en la caracterización realizada por GRADE en el 2002.

Estudio de casos sobre gobiernos locales y gestión de la educación

Informe sobre el caso de la Municipalidad Distrital de Ccarhuayo



Lima, Abril 2008

ÍNDICE

Introducción	<u>03</u>
1) Contexto económico, social y educativo	<u>04</u>
2) Antecedentes políticos de la administración municipal	<u>10</u>
3) Descripción de la estructura municipal	<u>14</u>
4) Recursos económicos y capital humano	<u>17</u>
5) Planificación y gestión de la municipalidad	<u>29</u>
6) Experiencia y actividades de gestión en educación	<u>37</u>
7) Espacios de concertación, participación de sociedad civil y recursos locales	<u>46</u>
8) Conclusiones	<u>50</u>

Introducción

La visita al distrito de Ccarhuayo se realizó durante la tercera semana del mes de Agosto de 2007. En ella se pudo entrevistar a autoridades y funcionarios de la Municipalidad. Estas entrevistas fueron complementadas con otras entrevistas que se hicieron en Cusco, Urcos y Andahuaylillas. En la primera ciudad se habló con el asesor legal y con la contadora de la Municipalidad de Ccarhuayo; mientras que Urcos se logró entrevistar a la Jefa de Gestión Pedagógica de la UGEL y en Andahuaylillas se conversó con el promotor de una ONG que realiza trabajo con los gobiernos locales de la provincia de Quispicanchi –incluyendo el de Ccarhuayo- (Ver en el **Anexo 1** la relación completa de personas entrevistadas).

Durante la estadía en Ccarhuayo se pudo visitar tres instituciones educativas, una de ellas ubicada en el mismo pueblo capital del distrito y dos en una comunidad localizada a media hora en auto por trocha carrozable. Entre estas últimas está la IE “Miguel Grau Seminario” de Parocalla –de secundaria- donde tuvimos oportunidad de conversar con dos docentes (incluyendo a la que ejerce simultáneamente el cargo de la dirección del colegio) y con un grupo de comuneros (incluyendo al presidente de APAFA). En las otras dos instituciones educativas –la IE de primaria de Parocalla y la IE de primaria “Señor de Tayancani”- pudimos entrevistar a los respectivos directores de la institución.

En la primera visita a la Municipalidad, el alcalde no se encontraba presente porque había viajado a Cusco a realizar gestiones; pero pudimos conversar con él al día siguiente cuando estuvo de retorno. En general, la disponibilidad de las autoridades ediles fue muy buena. Sin embargo, fue evidente que mucha de la información referida a la gestión municipal era manejada principalmente por los asesores (el abogado y la contadora). De hecho, parte de la información más importante –referida a los planes de desarrollo y el presupuesto- fue proporcionada por estas últimas personas, quienes residen en la ciudad del Cusco.

El caso de Ccarhuayo, como se verá a lo largo del presente informe, parece ser representativo de la situación de cientos de municipalidades rurales del país caracterizadas por la pobreza de su jurisdicción, y su precariedad económica e institucional. Sin embargo, al mismo tiempo, el caso presenta la particularidad –también compartida por muchos municipios en el actual contexto macroeconómico- de ver incrementados sus escasos recursos a través de la transferencia de recursos –vía canon y regalías- y los beneficios indirectos de la inversión pública y privada.

En ese contexto, resulta interesante analizar qué rol ha jugado la Municipalidad en relación a la educación de su localidad; y, al mismo tiempo, prever de qué manera podría aprovechar los recursos –que siguen siendo escasos pero relativamente mayores- con que cuenta actualmente, a fin de alcanzar una gestión edil eficiente y coadyuvar a la mejora de la educación en el marco de un proyecto de desarrollo local.

1) Contexto económico, social y educativo

El distrito de Ccarhuayo es uno de los 12 distritos de la Provincia de Quispicanchi, ubicada en la región altoandina de la Región Cusco, Perú.

El distrito fue creado el día 25 de noviembre de 1960 y posee una superficie de 313.89 km² .y 61 centros poblados. La capital del mismo nombre, Ccarhuayo, se encuentra comunicada con el pueblo de Ocongate –capital del distrito del mismo nombre- a través de una trocha carrozable que permite realizar el viaje en auto en media hora aproximadamente. Desde Cusco, el viaje de 127 km. requiere alrededor de cinco horas.

Según el Censo del año 2005, Ccarhuayo cuenta con una población de 2,943 habitantes. La densidad poblacional promedio es de 9.4 habitantes por km². El 84% de esta población habita en área rural y el 16% restante en zona urbana. Está, además, muy dispersa. 26 de sus 61 centros poblados tienen no más de 5 viviendas, y 30 incluyen no más de 25.

Tabla - Carhuayo. Centros poblados y viviendas.

Número de centros poblados	Viviendas
26	1 a 5
30	6 a 25
3	26 - 50
1	51 - 75
0	75 – 100
1	100 - más
Total	61

Fuente: Banco de Información Distrital INEI, Censo 2005. <http://www.desa.inei.gob.pe>

En el 2007, 96.7% de la población tiene como lengua materna el quechua y 3.2.% el castellano. Sólo 1 persona aprendió a hablar en ashaninka y otra en aymara, habiendo una persona sordomuda. 95% de la población había nacido en el mismo distrito, y 99% en algún lugar del Cusco.

Entre 1993 y el 2005 la población aumentó en 312 personas, es decir, un crecimiento promedio anual de 0.94%. En ese mismo periodo la población nacional creció en promedio anual 1.43%.

El 50.42 % de la población total está en edad de trabajar: el 44.07% tiene 14 años o menos de edad y el 5.50% tiene 65 años o más. Si 50% de la población es responsable del sostenimiento de la otra mitad, la carga sería mayor a la que caracteriza al país (63%), la región Cusco (59%) y la provincia de Quispicanchi (55%)¹.

¹ No se considera aquí el reporte de posibles remesas que podrían estar efectuando los emigrados.

Tabla – Ccarhuayo. Distribución de la PEA según actividad económica.

PEA ocupada según actividad económica	Provincial-Quispicanchi		Distrital - Ccarhuayo	
Total	25843	100,0	761	100,0
Agric., ganadería, caza y silvicultura	14065	54,4	655	86,1
Pesca	4	0,0		
Explotación de minas y canteras	320	1,2	7	0,9
Industrias manufactureras	1696	6,6	7	0,9
Suministro de electricidad, gas y agua	50	0,2		
Construcción	2149	8,3	34	4,5
Comercio	1977	7,7	11	1,4
Venta, mant.y rep. veh.autom.y motoc	160	0,6	1	0,1
Hoteles y restaurantes	794	3,1	1	0,1
Trans., almac. y comunicaciones	1164	4,5	10	1,3
Intermediación financiera	8	0,0		
Activid.inmobil., empres. y alquileres	325	1,3		
Admin.púb. y defensa; p. segur.soc.afil	833	3,2	8	1,1
Enseñanza	624	2,4	10	1,3
Servicios sociales y de salud	189	0,7	5	0,7
Otras activ. serv.comun.soc y personales	308	1,2	2	0,3
Hogares privados con servicio doméstico	238	0,9	1	0,1
Organiz. y órganos extraterritoriales				
Actividad económica no especificada	939	3,6	9	1,2

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2005.

La economía del distrito se basa principalmente en las pequeñas propiedades familiares dedicadas a la actividad agropecuaria. Entre los principales cultivos de la zona destacan los tubérculos (papa, olluco, oca), los cereales (trigo, cebada, maíz, quiwicha) y las leguminosas (haba y arveja). La actividad ganadera se desarrolla en base a la explotación de pastos naturales y tiene como principales especies ganado vacuno y ovino y –en menor escala- ganado porcino y aves. En las partes altas se crían llamas, vicuñas y alpacas.

Existen recursos mineros (metálicos y no metálicos), y aunque la mayor parte de ellos no están explotados, sí hay algunas minas que operan en el distrito –principalmente de oro-. El comercio no es una actividad muy extendida salvo en el centro poblado de Ccarhuayo donde se ubican poquísimos establecimientos comerciales que venden productos de primera necesidad, sal, arroz, azúcar, licores y gaseosas. Prácticamente no hay actividades a nivel de la pequeña industria y la artesanía (salvo, en este último caso, las de tejido que realizan las familias para autoconsumo).

El diagnóstico contenido en el documento de avance del Plan de Desarrollo Concertado (PDC) señala que *“aproximadamente el 75% de la población económicamente activa (PEA) se dedica a la actividad agropecuaria”*². Y agrega que una característica de la actividad agropecuaria es el uso de técnicas

² Según el censo de 1993, 89,4% de la población ocupada de 15 o más años de edad estaba en la agricultura. Indicadores de Trabajo y Empleo. Banco de Información Distrital <http://desa.inei.gob.pe>, aunque a juzgar por otra información disponible en la misma página (Actividad Económica 1993), 297 de 390 personas de la PEA de 15 años o más, es decir, un 76%, se dedicaba a la agricultura, ganadería, caza o silvicultura.

tradicionales (la chaquitacla). Se indica que más de la mitad de las tierras se trabajan al secano –sobre todo en las comunidades de las zonas altas-. También se señala que sólo el 4 % de las 45,948.39 Ha. que tiene el distrito de Carhuayo como superficie territorial corresponde a superficie agrícola, concluyendo que: *“Sin duda la contundencia de estas cifras pone en evidencia una de las causas de las crisis del agro, la escasez de las tierras aptas para el cultivo”*.

Concluye el informe que

“El rendimiento de los productos agrícolas en el ámbito del distrito es inferior al promedio departamental, tanto en riego como en secano. Este bajo rendimiento se puede explicar tanto por el uso de técnicas de producción artesanales, cuya productividad de trabajo es baja, como por razones climáticas. Se puede malograr hasta el 50% de la cosecha por las inclemencias de la naturaleza como la granizada, sequía, helada, falta de agua o la falta de crédito para comprar semillas, pesticidas fertilizantes”.

No sorprende, por lo tanto, encontrar indicadores de pobreza tales como los que generó FONCODES el año 2006, que revelan condiciones de vida bastante inferiores con respecto a las de la provincia y de la región.

Tabla – Ccarhuayo: Indicadores del Mapa de la Pobreza

	Distrital	Provincial	Regional	Nacional
	Ccarhuayo	Quispicanchi	Cusco	Perú
Nº habitantes - Censo 2005	2,886	82,173	1,171,403	27'428,169
% de población sin agua potable	87	29	31	23
% de población sin desagüe/letrina	81	47	30	17
% de población sin electricidad	62	43	34	24
Tasa de analfabetismo femenino	47	36	21	11

Fuente: Mapa de pobreza distrital de FONCODES 2006 <http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza/> , actualizado con datos Censo 2007

* Es un valor entre 0 y 1. Este índice es obtenido mediante el análisis factorial por el método de los componentes principales.

** Quintiles ponderados por la población, donde el 1=Más pobre, y el 5= menos pobre

Se puede apreciar que en todos los indicadores de carencias se duplica largamente los promedios de la provincia, de la región y los nacionales. La tasa de analfabetismo femenino, también es bastante mayor si se la compara solamente con el de la población rural del país (32% de todas las mujeres).

En el ranking del Informe sobre Desarrollo Humano Perú – 2006 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Cusco ocupa el lugar 20 entre 25 regiones , y que Ccarhuayo, a su vez, aparece en el penúltimo lugar de los 1828 distritos del país. Si bien está en el puesto 1600 en cuanto a ingresos familiares y 1764 en esperanza de vida, son sobre todo las variables educativas (que se verán

más adelante) las que determinan el mayor rezago del distrito³, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Tabla – Ccarhuayo. Ranking sobre Desarrollo Humano

Indicadores	Población		IDH		Esperanza de vida al nacer		Alfabetismo		Escolaridad		Logro educativo		Ingreso familiar per capita	
	habitantes	ranking	IDH	ranking	años	ranking	%	ranking	%	ranking	%	ranking	NS mes	ranking
Distrital - Ccarhuayo	2943	1144	0.4309	1827	60.1	1764	66	1764	61	1796	64	1807	170.1	1600
Provincial - Quispicanchis	82802	66	0.4909	183	62	188	75	173	84	115	78	162	194	152
Regional - Cusco	1171503	6	0.5377	20	64.8	23	84.5	19	88	7	86	18	227.5	16
Nacional- Perú	26207970		0,5976	-	71,5	-	91,9	-	85,4	-	89,7	-	285,7	-

Fuente: Informe Desarrollo Humano del PNUD “Hacia una descentralización con ciudadanía” (2006) basado en cifras del Censo Nacional del INEI – 2005.

http://www.pnud.org.pe/PDFs_IDH/Articulos/Enero%202007/Comentaristas_especiales.pdf

El Censo de escolares por talla 2005 también refleja claramente esta situación: mientras la tasa de desnutrición crónica de niños de 6 a 9 años de edad a nivel nacional es de 21.7%, a nivel regional (Cusco) es de 33.5%, a nivel provincial (Quispicanchi) es de 47.4 y en Ccarhuayo es de 55.1%.

El Censo Escolar del Ministerio de Educación del año 2007 reporta la existencia de 16 escuelas: 1 inicial, 13 primarias y 2 secundarias⁴. De estas 16 instituciones educativas, 3 se encuentran en el área urbana y concentran el 42% del alumnado (393 de 934 alumnos en total). Todas las instituciones educativas de educación básica son públicas.

Hay un total de 40 docentes, lo cual arroja un ratio alumno/docente promedio de 23 alumnos por profesor, pero el rango real va de 13 a 36, ya que existen 8 escuelas unidocentes y 5 multigrado con 2 docentes. No existe ningún centro de educación superior.

Pese a los esfuerzos de las gestiones municipales por atender algunas demandas de las instituciones educativas –como se verá luego-, resulta sintomático el diagnóstico de la situación de la infraestructura educativa distrital realizado en el documento que contiene el proyecto de PDC al que tuvimos acceso:

“La infraestructura educativa de los locales se encuentra en mal estado, el 10% cuenta con servicios higiénicos, el 50% no cuenta con ningún servicio higiénico, por lo que las necesidades se hacen dentro de las chacras. El equipamiento educativo es deficitario, falta de mobiliario tanto para las aulas como ambientes de laboratorio, bibliotecas que es de mucha importancia para los niños. Además el mobiliario

³ “El 71.5 % de pobres extremos mayores de 15 años de edad en el Perú carece de algún nivel de educación o tiene apenas estudios de nivel primaria, informó el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Esta información se encuentra en el documento presentado hoy ‘La pobreza en el Perú en el año 2007’, elaborado por el INEI con la colaboración de organizaciones de cooperación internacional. “El nivel de Educación es quizá el factor que permite distinguir con mayor claridad a los pobres de los no pobres”, subraya el informe.

⁴ La más nueva IE de Parocalla fue establecida recién este año por lo cual no aparece registrada.

existente está deteriorado. En las instituciones educativas de las comunidades campesinas que se encuentran ubicadas en las latitudes altas, se encuentran en pésimo estado, requiriendo su pronta renovación” (pp. 19/20).

De la base de datos del Censo Escolar del Ministerio de Educación del año 2007, se desprende que de las 38 aulas existentes en Ccarhuayo, 17 se encuentran en buenas condiciones, 16 requieren de reparaciones menores y 5 de reparaciones mayores. Solo 5 cuentan con luz y 4 con agua y solo 3 de ellas cuentan con ambos servicios. En 12 de las 16 instituciones se brinda apoyo alimentario. Asimismo, en la base de datos del Censo Escolar del 2005 se reportó que existía un déficit de 51 carpetas y que 8 aulas tenían condiciones que no protegían de excesos climáticos o ruido. Estos datos transmiten una idea de menor emergencia que la percepción de los actores locales antes registrada. No es posible, sin embargo, reportar cuál recuento se acerca más a la realidad.

Otros indicadores reveladores de la situación educativa del distrito son los de cobertura de la población infantil. Se observa que la cobertura en Ccarhuayo es baja con referencia a la región y la provincia. Las brechas son especialmente clamorosas en la etapa de la infancia temprana:

Tabla – Ccarhuayo. Indicadores de cobertura educativa

	Distrital	Provincial	Regional	Nacional
	Ccarhuayo	Quispicanchi	Cusco	Perú
Niños de 4 a 5 años de edad atendidos	4.5	48.9	57.7	66.4
Niños de 6 a 11 años de edad atendidos	72.7	92.6	94.8	96.8
Niños de 12 a 16 años de edad atendidos	64.8	87.0	91.9	87.4

Fuente: Indicadores educativos distritales de la Base de datos del Censo Escolar del Ministerio de Educación-Unidad de Estadística Educativa basado en INEI Resultados preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, disponibles en <http://escale.minedu.gob.pe/escale>

Hasta el 2005, sólo el 21.7% de la población tenía al menos primaria completa, siendo minúsculas las proporciones de egresados de secundaria (2.94%) y superior (0.22%). En general, los niveles de educación alcanzados son bajos con respecto al nivel nacional, regional y provincial, sobretudo en los niveles de educación secundaria y superior, tal como se puede observar en la siguiente tabla:

**Tabla – Ccarhuayo. Máximo nivel educativo alcanzado, según sexo y región
(en porcentajes de la población mayor de 3 años)**

Ámbito de gestión Grados más altos alcanzados	Distrital			Provincial			Regional			Nacional		
	Ccarhuayo			Quispicanchi			Cusco			Perú		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Sin nivel educativo	30.6	21.3	40.0	22.4	13.9	31.2	16.9	11.8	22.1	11.8	9.2	14.5
Educación Inicial	3.2	2.9	3.4	5.3	5.1	5.5	3.7	3.7	3.8	3.0	3.0	3.0
Primaria incompleta	45.1	47.0	43.3	36.6	38.4	34.7	26.8	27.2	26.4	21.3	21.3	21.4
Primaria completa	9.0	12.0	6.0	10.2	12.0	8.3	9.6	10.0	9.2	11.5	11.4	11.6
Secundaria Incompleta	9.1	11.6	6.7	12.3	14.5	10.0	15.7	17.2	14.2	15.3	16.0	14.5
Secundaria Completa	2.5	4.4	0.5	8.4	10.7	5.9	12.9	15.1	10.8	19.0	20.6	17.5
Superior no Univ. Incompleta	0.2	0.4	0.0	1.4	1.4	1.5	2.9	3.0	2.9	3.0	3.0	3.0
Superior no Univ. Completa	0.1	0.2	0.1	1.2	1.3	1.2	3.6	3.6	3.6	5.6	5.4	5.9
Superior Univ. Incompleta	0.0	0.1	0.0	1.1	1.3	0.9	3.5	4.0	3.0	3.4	3.8	3.0
Superior Univ. Completa	0.1	0.2	0.0	1.1	1.3	0.9	4.4	4.6	4.1	6.1	6.5	5.6
Total por sexo	-	1,359	1,366	-	39,302	38,129	-	556,431	546,149	-	12,314,671	12,369,683
Total %		100.00	100.00		100.00	100.00		100.00	100.00		100.00	100.00

Fuente: INEI - X Censo de Población y V de Vivienda 2005

<http://www.inei.gob.pe/web/resultadocenso.asp>

Además, y a diferencia de lo que se observa a nivel agregado nacional y en muchas zonas urbanas del país, donde las diferencias entre los sexos son relativamente pequeñas, los niveles de escolaridad alcanzados por las mujeres son bastante menores que los de los hombres, destacando las brechas de género tanto entre quienes no tienen ninguna educación y entre los que culminan la primaria y siguen más adelante. Mientras que casi 29% de los pobladores varones mayores de 3 años tienen primaria completa, apenas 13% de las mujeres lo han logrado.

Incluso si enfocamos la atención sólo en los más jóvenes (y relativamente más educados), encontramos aún diferencias de gran magnitud con lo que sucede en la provincia, la región y el país:

**Tabla - Ccarhuayo. Niveles educativos alcanzados por los jóvenes
(en porcentajes)**

	Distrital	Provincial	Regional	Nacional
	Ccarhuayo	Quispicanchi	Cusco	Perú
Población joven (de 15 a 17 años) con primaria completa	55.8	76.4	88.4	91.8
Jóvenes (de 17 a 19 años) que culminan secundaria oportunamente	4.5	28.1	44.3	53.7
Población joven (de 20 a 22 años) con secundaria completa	17.5	42.4	63.5	68.2

Fuente: INEI - Resultados Preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2005.

Elaboración: MINISTERIO DE EDUCACIÓN-Unidad de Estadística Educativa.

<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=275>

Tanto o más preocupante que todo ello, sin embargo, son los bajísimos niveles de logros de aprendizaje alcanzados por los alumnos incluso en los primeros grados de su escolaridad. Si bien la tasa de cobertura efectiva de las pruebas de comprensión lectora y de razonamiento lógico matemático aplicadas por el Ministerio de Educación a los estudiantes de segundo grado de todo el país fue muy baja en Ccarhuayo (solo 65,6% del alumnado matriculados rindieron la prueba), lo que exige cierta prudencia en la interpretación de los datos, y si bien los puntajes regionales y nacionales son también tremendamente insatisfactorios, no deja de ser particularmente alarmante que ningún alumno del distrito de entre los que sí fueron evaluados alcanzara el nivel esperado en esas áreas curriculares.

Tabla – Ccarhuayo. Porcentaje de alumnos de 2º grado que alcanzó el nivel de logro esperado en Comprensión de Textos y Lógico Matemático en la Prueba ECE 2007

	Comprensión	Matemática
Distrital – Ccarhuayo *	0,0	0,0
Provincial - Quispicanchi	6,6	5,7
Región - Cusco	10,6	4,8
Nacional	15,9	7,2

* Cobertura de la prueba fue de solo 65,6% del alumnado

2) Antecedentes políticos de la administración municipal

El actual alcalde de la Municipalidad de Ccarhuayo es el señor Valerio Aparicio Holgado y pertenece a las filas del Partido Aprista Peruano (PAP). Ganó la alcaldía en las elecciones del año 2006 con el 25.6 % de los votos válidos; en una contienda donde participaron ocho agrupaciones políticas: PAP, Restauración Nacional, Acción Popular, Unión por el Perú y otros partidos o movimientos locales-. Esta votación alcanzada permitió colocar a cuatro regidores de ese partido en el concejo: Carlos Quispe, Yolanda Champi, Segundo Quispe y Feliciano Cárdenas. Sólo hay un regidor de oposición, el señor Nolasco

Mamani, perteneciente al Partido “Unión por el Perú”.

En realidad, el margen de diferencia que logró el PAP respecto a este último movimiento político –vale decir, su principal contendor- fue mínimo, dado que éste obtuvo un 25.02% de votos a su favor –lo cual implicó apenas 6 votos menos de un total de 1,083 votos válidos-.

Al parecer, la gestión anterior –a cargo del alcalde Germán Gómez García, del Partido Inka Pachacutec- se vio cuestionada por malos manejos administrativos y actos de corrupción⁵. En el año 2007, en un cabildo abierto, la población pidió realizar una investigación de la gestión anterior. Para ello, la Municipalidad ha contratado a un contador que se ha encargado de realizar una auditoria –y que a la fecha de nuestra visita ya tenía casi listo el informe respectivo-.

Estos antecedentes quizás expliquen por qué en el discurso de algunos de los funcionarios entrevistados se pone de relieve una supuesta vocación de servicio del actual alcalde y su afán por realizar su gestión guardando estricto respeto a las formalidades (“*Es una persona ejecutiva, que le gusta que las cosas se hagan en regla, nada de corrupción*”). Es probable que eso explique también las palabras del Jefe de Abastecimiento quien –por el mismo puesto clave que ocupa- enfatiza en la necesidad de aplicar el principio de transparencia a sus acciones.

Otros informantes entrevistados pusieron de relieve dos características del alcalde actual: su interés por la problemática social de su localidad y su afán por cumplir con sus promesas electorales.

Respecto a la trayectoria y los antecedentes del alcalde cabe señalar que, si bien no cuenta con una formación profesional, tiene alguna experiencia en gestión municipal dado que anteriormente trabajó en la municipalidad como jefe de personal.

Mientras que en la gestión anterior el énfasis estuvo en el impulso de obras de infraestructura –como la trocha carrozable que se inauguró recientemente y la implementación de proyectos de riego tecnificado con apoyo de FONCODES-, la actual gestión planteó como tema central de su propuesta el “promover el desarrollo de las capacidades humanas de la población del distrito”, y “apoyar a sectores sociales como educación y salud”.

Un balance realizado por el promotor de la ONG CCAIJO, quien ha estado trabajando con la Municipalidad de Ccarhuayo a lo largo de más de diez años, arroja la siguiente caracterización de cada periodo a cargo de los respectivos alcaldes. En la gestión del señor Benigno Díaz Barrientos, alcalde entre 1996 – 1999, se hicieron algunas obras de infraestructura (trochas carrozables) y se puso énfasis en el empoderamiento de la sociedad y en la participación ciudadana –lo cual dio como resultado la conformación del Comité de Desarrollo Distrital (CDD)-. La siguiente gestión 1999 -2002 estuvo a cargo de un alcalde caracterizado por una actitud laboriosa. Pero es durante la gestión 2002 - 2006 que la Municipalidad empieza a recibir mayores transferencias –al menos a partir del segundo semestre del año 2004-, de ese modo, “*aparece el alcalde como el ejecutor de los proyectos anhelados*” sobre todo aquellos referidos a los servicios básicos y el afirmado de carreteras (como la principal, Ccarhuayo – Ocongate). También se da una mayor proyección del apoyo de la Municipalidad hacia las escuelas (en

⁵ Entre los malos manejos, algún funcionario de la municipalidad mencionó los gastos que el alcalde justificó como pago de refrigerios (la llamada “chaquipa”) para las personas que participaban en una faena comunal de apoyo a obras municipales.

algún caso, facilitando la entrega de computadoras). Por último, en la actual gestión edil de Valerio Aparicio, el perfil de la Municipalidad con proyectos inversión se mantiene, pero esta característica cobra mayor relevancia aún. Ello se debe a la coyuntura económica del país y a las mayores transferencias que ahora tienen las municipalidades. En opinión del promotor de CCAIJO, la actual autoridad edil “aparece como el alcalde que más inversión consigue para su pueblo”.

Sobre el cambio de la composición social de las autoridades políticas locales

Como sugieren algunos autores (Hernández 2007, Mendoza 2006)⁶, en los últimos años se habría producido una serie de cambios económicos, sociales y políticos en los contextos rurales de la sierra peruana. En relación al tema que nos concierne, un tema relevante es la emergencia de nuevos actores políticos en la escena local. Esto se estaría reflejando, por ejemplo, en la extracción social de las autoridades municipales provenientes de estratos de pequeños agricultores y del campesinado comunero – a diferencia de lo que sucedía en décadas pasadas, cuando eran las élites locales de mistis y “principales” del pueblo o capital del distrito quienes accedían a los cargos del gobierno local-.

Una persona de avanzada edad de la Comunidad Campesina de Parococalla señalaba: *“Antes de las comunidades no iban a la regiduría, sino solamente [de la capital] del distrito mismo [postulaban]. [Eran los] vecinos notables”*. Este hecho tiene una importante trascendencia porque implicaría la gestación de nuevas formas de representación política a nivel local.

Específicamente, llamó la atención el vínculo de representación que tenían algunos regidores respecto a determinadas Comunidades Campesinas. Ello se explica por los mecanismos de elección de los candidatos a la contienda electoral municipal. Por ejemplo, el actual alcalde señala que para confeccionar la lista de candidatos –con la finalidad de competir en las elecciones municipales- se recurrió a un proceso participativo. Se realizaron asambleas de base, permitiendo que los mismos pobladores eligieran a los candidatos.

El alcalde dice: *“Los regidores representan a cada comunidad. Antes no era así. Por eso toda obra que se ejecutaba se priorizaba acá [la capital de] el distrito. Los regidores eran de la misma capital; uno o dos que eran de las comunidades. Entonces de alguna forma quedaban marginados”*.

Entre los pobladores, era de consenso opiniones como la siguiente. *“Desde el momento que van de las comunidades y llegan a ser regidores, tenemos apoyo. Porque no sólo van a ganar plata, sino que reclaman por su comunidad. Se recuerdan de su comunidad. De esa manera, nosotros también a las personas que van de regidor, vemos cuál es mejor y le damos un apoyo único”*.

El Defensor de la DEMUNA –un joven abogado que viene trabajando desde hace unos meses en ese cargo- opina que ese tipo de representación de los regidores en relación las Comunidades *“no es algo*

⁶ Raúl Hernández Asensio, “Antioquia, Pacucha y Quiquijana. Análisis de tres iniciativas de desarrollo territorial rural en la sierra peruana”, Instituto de Estudios Peruanos, mimeo, Lima agosto de 2007.

Iván Mendoza, “Identificación y análisis de los principales procesos y características de los municipios rurales pequeños y el rol de las municipalidades para promover el desarrollo local”, Informe final, Programa Pro Descentralización - PRODES, mimeo, Lima, Septiembre de 2006.

muy visto". Señala que hay sólo una regidora que es de la capital del distrito y que eso tiene como consecuencia "un respaldo mayoritario [a las autoridades ediles] de [parte de] sus comunidades".

Este carácter orgánico de la representación edil generaría condiciones favorables para que determinadas demandas de las comunidades –como aquéllas centradas en la educación- sean canalizadas por los regidores y planteadas a nivel del concejo municipal como prioridades de política. Los regidores se convierten así en "correa de transmisión" de las demandas comunales –incluyendo aquéllas referidas a la educación-.

El regidor Carlos Quispe Quispe, quien a su vez es comunero de la Comunidad Campesina de Parocalla, fue la autoridad edil que nos acompañó a esa comunidad para visitar la escuela que viene siendo gestionada en forma comunal-municipal. Él mismo señalaba que el peso electoral de esta comunidad la hace importante y nos contó que salió elegido como candidato porque ha sido Presidente de la Comunidad Campesina hasta hace poco tiempo. Fue a través suyo que se canalizó la demanda de la construcción e implementación de la escuela secundaria en esa comunidad.

Respecto al regidor Carlos Quispe, la docente de esa escuela de Parocalla señalaba que "es una persona muy preocupada a nivel educativo", "algunas cosas que no he alcanzado a hablar con el alcalde he recurrido por intermedio de él para que nos haga saber al alcalde" acerca de las dificultades y necesidades que hay. Una representación de este tipo acaba siendo un canal directo para llegar a la municipalidad.

Por último, cabe plantear una breve reflexión sobre el impacto de este fenómeno político local sobre el imaginario popular y los valores que se transmiten en la escuela. En nuestra visita a la escuela de Parocalla pudimos registrar una serie de "lemas" inscritos en carteles de cartulina que estaban pegados en las paredes del aula y el ambiente que hacía las veces de dirección de la misma. Destacaba, en particular, uno por ser el lema "principal" de la escuela: "Dios, educación y pueblo" –que había sido "elegido" por las dos docentes que enseñan en esa escuela-. Lo curioso fue la explicación que dio una de ellas sobre la elección de ese lema. Explicó que ponían la educación "para que vean la importancia de la educación", y que "ellos [los alumnos] así como pueden tomar como ejemplo al regidor Carlos (Quispe), también ellos pueden ser futuros regidores o alcaldes". Agrega: "por eso hemos puesto ese lema". La cercanía de la municipalidad a ese tipo de comunidades ha permitido que la autoridad política local se convierta así en una imagen de "modelo social" a imitar. Resulta curioso que así sea porque en este caso el Regidor ha llegado a ser tal no vía la educación sino la representación social lograda. Sin embargo, donde sí se aplica más el vínculo entre el modelo social y rol de la educación es en el caso del de un joven promotor a cargo del PRONOEI. La misma docente hace referencia al mismo señalando que se trata de una persona que siendo de la comunidad, luego de formarse ha regresado a trabajar "acá". Enfatiza el caso como expresión de un esfuerzo logrado a través de la educación y señala que del mismo los niños en el futuro pueden llegar a ser docentes y regresar a la comunidad a apoyar a los suyos. Ambas docentes, concluyen: "Son ejemplos vivos".

Este análisis pretende dar cuenta del lugar que tiene la educación en el imaginario popular como un canal de éxito político y social; pero al mismo tiempo sugerir la hipótesis que esa imagen parece haberse visto reforzada por una representación política más "cercana" y la presencia de "modelos" encarnados en la migración de retorno de personas de la misma comunidad.

3) Descripción de la estructura municipal

Como ya se ha señalado, la Municipalidad cuenta con 5 regidores, uno de los cuales es mujer. Los regidores tienen sólo secundaria completa. El alcalde tampoco tiene mayores estudios, sino que apenas cuenta con secundaria completa.

La organización de la Municipalidad no es compleja y difiere –hasta el momento- de lo que se viene planificando a nivel de los instrumentos de gestión –como se verá más adelante-. En todo caso, lo que sí funciona en la práctica es la división de responsabilidades entre los regidores (“*cada uno de los regidores tenemos nuestras funciones*”). Las áreas de responsabilidad equivalen a las Comisiones que legalmente están establecidas y que deben estar a cargo de un regidor. Específicamente existen cinco Comisiones:

- Economía (a cargo del primer regidor).
- Maquinarias pesadas.
- Vaso de leche.
- Obras.
- Deporte, cultura y educación.

La Municipalidad cuenta formalmente con un Reglamento Interno de Concejo (RIC), un Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y un Manual de Organización y Funciones (MOF). Sin embargo, estos documentos han sido elaborados recientemente y no parecen ser conocidos y manejados por las mismas autoridades. Resulta además que se trata de una documentación puramente formal, porque aún no se llevan a la práctica.

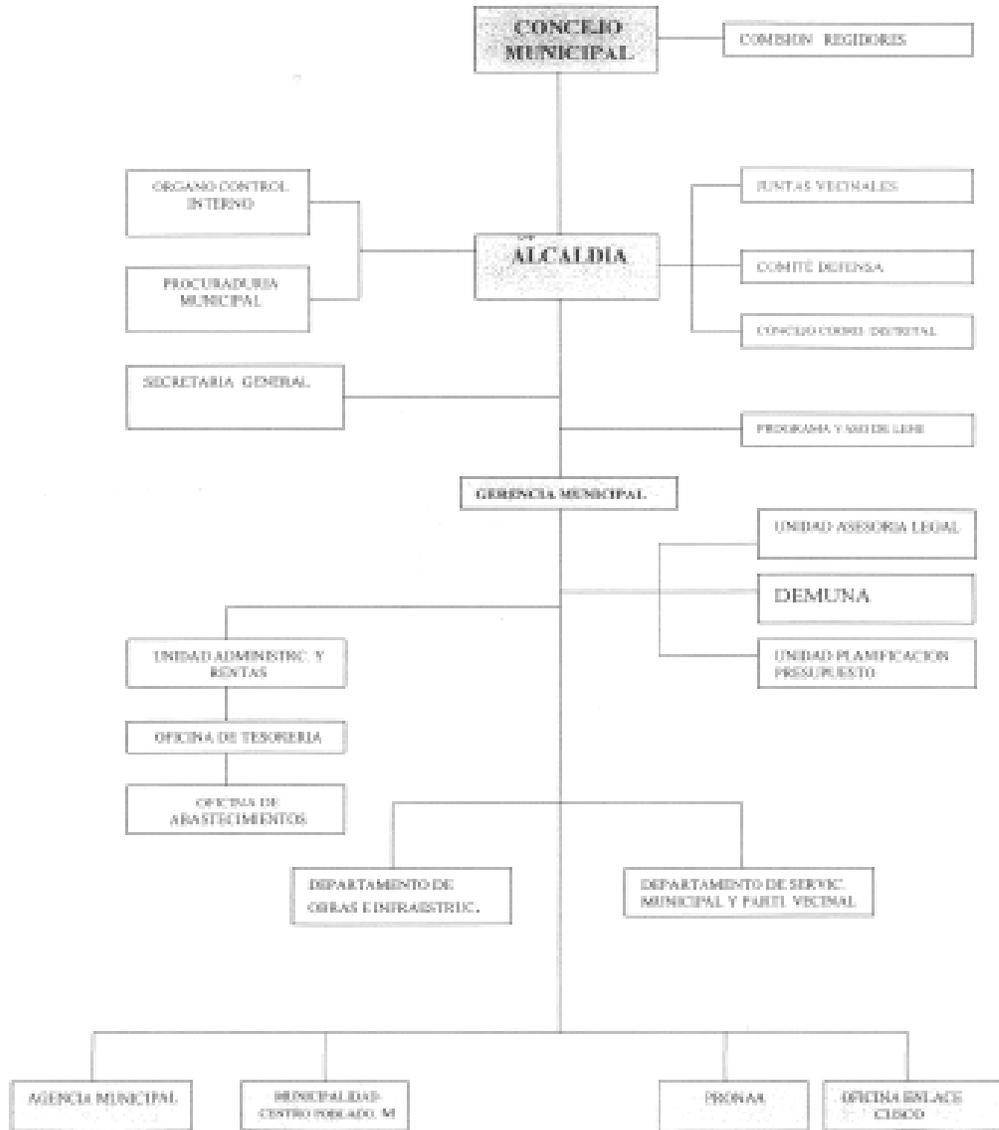
En ese sentido, resulta interesante constatar que si bien hay un organigrama que recientemente se ha elaborado (ver Organigrama adjunto) –y que aparecía en un papel pegado en la pared del ambiente donde funciona la secretaría-, éste no se aplica en la realidad. Por ejemplo, según ese esquema la Municipalidad debería haber un Gerente Municipal, que como bien dice el alcalde la Ley Orgánica de Municipalidades obliga a tenerlo.

En realidad, el organigrama ha supuesto un avance en los intentos por establecer una administración más moderna en la Municipalidad. Como varios entrevistados confirmaron, durante la gestión anterior no se había cubierto una serie de cargos clave para la gestión municipal (no había, por ejemplo, un Secretario Municipal, ni un Director de obras).

Pero, al mismo tiempo, este organigrama tampoco guarda correspondencia con la estructura establecida en el ROF. De acuerdo a este último documento normativo, la Municipalidad cuenta con una Gerencia Municipal como órgano de dirección y tres órganos de asesoría externa (contable, jurídica y de planificación y presupuesto). Aparte de los órganos de apoyo (secretaría, tesorería, unidad de personal y unidad de abastecimiento y almacén), cuenta con tres órganos de línea: Dirección de desarrollo económico, Dirección de infraestructura y desarrollo ambiental, y Dirección de desarrollo social y servicios básicos. El primero está compuesto por tres Unidades: de desarrollo agropecuario, de promoción económica y de promoción turística. El segundo, en cambio, comprende dos unidades: una de Proyectos, desarrollo ambiental urbano y catastro, y otra de obras y equipo mecánico. La Dirección de Desarrollo Social y servicios básicos comprende tres unidades: Unidad de servicios básicos (comprende limpieza, ornato, parques y jardines, agua potable y alcantarillado), Unidad de servicios comunales (registro civil,

policía municipal y mercados), y Unidad de desarrollo social. Es esta última la dependencia encargada de los servicios de salud y educación. También comprende la DEMUNA.

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CCARHUAYO



En relación al tema educativo, en el ROF específicamente se establece como función de la Unidad de Desarrollo Social: “*Promover el desarrollo cultural y educativo del distrito en coordinación con los organismos del sector educación*” (pág. 20), “*ejecutar actividades de formación de capacidades humanas y sociales*” (Ibid.), y “*programar y ejecutar actividades culturales de diversa índole, así como fomentar la recreación y el deporte*” (pág. 21).

De acuerdo al MOF, para el puesto de director a cargo de la Dirección de Desarrollo Social y servicios básicos se prevé un profesional de nivel superior (antropólogo, ingeniero o economista) especializado en temas de desarrollo humano, con tres años de experiencia y con estudios complementarios de administración de empresas.

Para la Jefatura de la Unidad de Desarrollo social –que comprende las funciones relativas a salud y educación, y también las de participación ciudadana- se establece como perfil del puesto un profesional con estudios superiores (antropólogo o economista), con tres años de experiencia. Dentro de esta Unidad se prevé la contratación de un promotor de salud y un promotor de educación y participación ciudadana. Para este último caso se establece como perfil del puesto un profesional de nivel superior, específicamente un docente, con tres años de experiencia.

Como se ha señalado, en la práctica, esta organización establecida en el ROF y el MOF aún no ha sido implementada. Con lo que cuenta actualmente la Municipalidad son las siguientes áreas –aparte de las Comisiones anteriormente señaladas-:

- Secretaría Municipal.
- Unidad de Abastecimiento, cuyo Jefe es un bachiller en contabilidad y que se encarga de elaborar los presupuestos de adquisición de bienes y servicios.
- Unidad de Almacén.
- Unidad de Tesorería.
- Unidad de Registro Civil.
- Unidad de Desarrollo Económico que está a cargo de un profesional (técnico agrónomo) que ha sido recientemente contratado.
- Jefatura de Personal.
- Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNA).

La Municipalidad tiene un asesor jurídico y una contadora que es contratada por servicios para llevar la contabilidad de la misma.

En la actual gestión hay un interés de las autoridades por incorporar a profesionales al staff de funcionarios y empleados de la Municipalidad. La inminente implementación del nuevo organigrama supondrá la contratación de algunos profesionales para cubrir ciertos cargos (como el de la Gerencia Municipal).

Además, este interés tiene que ver directamente con las exigencias planteadas por el Ministerio de Economía y Finanzas en cuanto al cumplimiento de los requisitos del Sistema Integrado de Administración Financiera – SIAF, al cual la Municipalidad se incorporará a partir del 01 de Enero de 2008. Ello implicará la elaboración de expedientes técnicos (por ejemplo, perfiles de proyectos) para

sustentar la planificación de la inversión municipal en obras; lo cual requerirá de la participación de un profesional.

4) Recursos económicos y capital humano

La Municipalidad de Ccarhuayo ha sido tradicionalmente una municipalidad que ha experimentado las limitaciones de recursos típicas de las municipalidades rurales del país⁷.

La Municipalidad funciona en un local de dos pisos pero de tamaño relativamente pequeño, que consta de tres ambientes en el segundo nivel (en uno de los cuales está ubicada la alcaldía), y de otros tres ambientes en el primero. Es un local de adobe, techo de dos aguas de tejas y piso de madera.

Entre los escasos bienes que posee la Municipalidad se puede mencionar una maquinaria oruga que sirve para realizar obras y un ómnibus –que sin embargo no está operativo debido a desperfectos mecánicos-.

Recién a partir de este año se ha hecho la adquisición de 5 computadoras nuevas⁸. Antes se contaba sólo con una computadora que era usada en Secretaría, y otra que ya no funciona (y que había sido donada por el MEF hace un tiempo atrás). Esos equipos nuevos han sido adquiridos con recursos propios a partir de los ingresos que les viene reportando la venta de arena del río que está en la jurisdicción del distrito a una empresa que viene ejecutando las obras de la carretera interoceánica.

La Municipalidad está solicitando al Ministerio del Interior –del lote de bienes decomisados al narcotráfico- un camión en carácter de donación, el mismo que serviría para transportar materiales.

Por otro lado, la Municipalidad ha implementado dos molinos de grano (uno de ellos en la capital del distrito y el otro en la Comunidad de Parocalla) que están al servicio de las comunidades del distrito. Los administran el presidente de la Comunidad campesina y el Teniente gobernador.

Recién en esta gestión se ha implementado un servicio de baja policía (limpieza) en la capital del distrito. Obviamente, se trata de una actividad restringida dado el tamaño del pueblo y el carácter rural del distrito.

Estos cambios tienen que ver, en parte, con un nuevo panorama financiero para la Municipalidad. Sucede que desde hace algunos años –desde fines del año 2004, aproximadamente- la Municipalidad ha venido experimentando un sostenido incremento de sus ingresos tanto en el rubro concerniente a las transferencias a través del Foncomún, como en las partidas correspondientes a los ingresos propios.

⁷ Fue interesante constatar que cuando se planteó la pregunta “¿Cuáles son los principales problemas de la Municipalidad de Ccarhuayo?”, un regidor que estaba presente señaló que el principal problema de la Municipalidad es de recursos, dado que el Foncomún que reciben es “poquito”; y agrega: “porque somos un distrito chiquito”. Señala que por eso tienen que recurrir al Gobierno Regional para solicitar apoyo, dado que son varias las comunidades de su jurisdicción que demandan atención.

⁸ Según nos dijo el Jefe de Abastecimiento, se trata de computadoras “de la última generación”: 2 computadoras Pentium IV, y 2 Pentium D, todas ellas con pantallas planas.

Los mayores recursos han permitido a las actuales autoridades pensar en modernización de la gestión, como la contratación de profesionales, y cubrir ciertas necesidades específicas como por ejemplo la compra de una movilidad para la Municipalidad.

En efecto, en los días de nuestra visita la Municipalidad estaba realizando el concurso de licitación para la compra de una camioneta con recursos propios. Al finalizar la licitación se decidió comprar una camioneta 4 x 4, marca Toyota, tipo HILUX, petrolera, la misma que servirá para que las autoridades puedan visitar directamente las comunidades del distritos y realicen las gestiones necesarias en Urcos y Cusco –se dijo que incluso puede servir para transporte en caso de emergencias, ante la ausencia de ambulancias o transporte de emergencia del sector salud de la zona-. A pesar del alto precio de la misma –alrededor de 90,000 nuevos soles- los funcionarios de la Municipalidad dicen que la compra se justifica porque –además- permitirá ahorrar lo que hasta ahora se ha venido gastando en movilidad para las autoridades ediles. Debe tenerse en cuenta que tanto los Regidores como el alcalde van a las comunidades a visitar o viajan a la capital de Quispicanchi o de la región (Cusco) para hacer gestiones⁹, para ello se contrata servicios de movilidad. Se trataba de un gasto es importante, teniendo en cuenta la estimación proporcionada por la Contadora: S/. 2,400 soles mensuales.

Personal de la Municipalidad

La Municipalidad de Ccarhuayo es una institución pequeña. Trabajan en ella un total de 9 trabajadores para atender en todas las áreas, realizar los trámites correspondientes y cubrir la demanda de los servicios ofrecidos –aunque éstos son limitados, ciertamente-.

Está el Secretario Municipal, que antes era registrador y ahora está en ese otro cargo. En su reemplazo se ha contratado hace nueve meses a un empleado encargado del Registro Civil (donde se expiden los certificados, partidas de nacimientos). También trabaja una técnica en contabilidad encargada de Tesorería, un empleado en la Oficina de Abastecimiento (que se encarga de hacer las cotizaciones y elaborar las órdenes de compra), y un técnico en agricultura a cargo de la Oficina de Desarrollo Económico¹⁰. Por último, también hay 4 obreros municipales.

Actualmente se ha creado la Jefatura de Personal, que antes no había. La ha asumido el mismo Secretario Municipal.

Por otro lado, la Municipalidad ha contratado a un abogado para que ocupe el cargo de Defensor del Pueblo en la DEMUNA. Las autoridades justifican esa contratación señalando la falta de Comisaría para atender problemas relacionados a la violencia familiar y los problemas de drogas a los que está expuesta la juventud.

⁹ La Municipalidad tiene una cuenta en el Banco de la Nación en el Cusco (dado que no hay ningún banco en Ccarhuayo, ni siquiera en Ocongate que es un pueblo más grande), en la cual recibe el dinero que deposita la empresa CONIRSA. Por ese motivo algunas autoridades y funcionarios –como el Jefe de Abastecimiento- tienen que hacer desplazamientos relativamente frecuentes a la capital de la región.

¹⁰ Según refirió el alcalde, la contratación de este último profesional –procedente de Cusco- se ha hecho a través de una “convocatoria abierta” y luego de una evaluación en la que se han tenido en cuenta su experiencia laboral y sus credenciales profesionales.

Además del personal que trabaja en la Municipalidad –como ya se ha señalado- se contrata los servicios de una contadora para que vea todo lo relacionado al presupuesto y la planificación de la municipalidad, y lleve la contabilidad de la misma.

Como ya se ha indicado, uno de los principales cambios que se ha implementado en la actual gestión tiene que ver con la creación de las áreas y la contratación de personal idóneo para atenderlas: *“Más antes no habían los trabajadores. No había secretario general, no había abastecimiento, no había limpieza pública, ni guardián. Sólo había uno o dos, tesorería y registro civil. Por eso nosotros, poco a poco, estamos implementando”*.

Las autoridades ediles están pensando contratar en el futuro a un ingeniero civil, con la finalidad que éste vea todo lo relacionado a las obras de la Municipalidad.

Uno de los problemas mencionados por los regidores es la necesidad de capacitación para los trabajadores que laboran en la Municipalidad *“Porque algunos no saben sus áreas, en las que los estamos contratando a esos señores. [Necesitan] capacitación en sus áreas”*.

Al solicitarles opinión sobre el desempeño de los trabajadores ediles, señalan que –por ejemplo- el área de abastecimiento está trabajando bien, pero que igual necesita capacitación. Esto es resultado en parte de la creación de esa área que antes no existía. También se dice que tesorería funciona bien y aseguran que al momento de contratar a la persona en ese cargo se aseguraron que ésta contara con las calificaciones necesarias.

Es interesante constatar que entre el personal de la Municipalidad hay algunos funcionarios que forman parte de un sector de tecnócratas que han llegado a conformar una suerte de “mercado local” de profesionales con cierta experiencia de trabajo en municipalidades a nivel regional o macro regional. Un ejemplo de ello es el caso de la Tesorera de la municipalidad. Se trata de una mujer joven (de alrededor de 26 años), que es técnica en contabilidad, trabajó antes en un estudio contable y ganó experiencia laborando en una municipalidad de la región –en el distrito de Marcapata-. También es el caso del Jefe de la Unidad de Abastecimiento. Se trata de un joven bachiller en contabilidad egresado de la Universidad Andina del Cusco. Adquirió experiencia laboral y profesional a través de una trayectoria acumulativa de trabajo con municipalidades cercanas, todas ellas en las provincias de la región: trabajó en la Municipalidad Provincial de Acomayo; también en la Municipalidad de Santo Tomás y en la Municipalidad de Livitaca, ambas ubicadas en la provincia de Chumbivilcas. También ha trabajado como asistente de contabilidad de un contador que llevaba la contabilidad de otra municipalidad. Esa experiencia ha sido complementada con cursos de especialización llevados por su cuenta (como uno sobre “contabilidad gubernamental”). Como él mismo dice: *“Me estoy especializando en Municipalidades. He adquirido bastante experiencia”*. Se enteró del puesto en esta M. a través de vínculos personales, pero –aparentemente- accedió al mismo en virtud de sus credenciales profesionales: *“Llegué por un amigo que era amigo del señor alcalde, y que me indicó que me entrevisté con el alcalde y presenté mi currículum. Yo creo que encajé acá en la m. y el alcalde está contento con mi labor”*. Y refiriéndose a la necesidad de ser honesto y transparente en las actividades de su área, él dice: *“Cuido esto porque yo vivo de esto... Si cometo un error o me cogen una mañosería, ya otros municipios ya van a [enterarse]...”*.

La necesidad de personal profesional –reconocida como algo importante por las actuales autoridades ediles- puede entrar en contradicción y conflicto con una opinión fuertemente arraigada entre la población de Ccarhuayo en el sentido de priorizar la contratación de gente del lugar. El problema –como varios entrevistados lo señalan y como es de prever atendiendo a las cifras de pobreza y educación- es que en la localidad no existen las capacidades idóneas (en términos de formación) para cubrir los requerimientos y las calificaciones adecuadas para los puestos previstos. Como dice el asesor y promotor de la ONG CCAIJO: *“hay la concepción predominante en el pueblo que dice ‘este alcalde fue bueno porque dio trabajo a los del pueblo, este alcalde fue bueno porque no trajo gente de fuera’”*. En todo caso, éste será un tema que deberá afrontar la actual gestión edil.

El promotor de CCAIJO considera que se debería contratar a profesionales foráneos con un alto nivel de calificación, quienes podrían ir capacitando al personal que proviene del mismo distrito. Al parecer, en Ccarhuayo se estarían contratando profesionales para el tema de la contabilidad y de asesoría jurídica, entre otros, pero solamente para labores específicas y por poco tiempo, lo cual ya no estaría cubriendo las necesidades de la gestión actual. Pero, además, se debe tomar en cuenta que usualmente el cambio de gestión municipal implica también cambio de personal, y, de esa forma, se pierde el capital humano que durante cada gobierno se ha ido formando, así como también la continuidad en las políticas de gestión emprendidas.

Sobre ingresos de la Municipalidad, los servicios y el cobro de impuestos

Los ingresos por concepto de pago del autoavalúo prácticamente no existen. Sucede, por ejemplo, que a lo largo de cuatro años han pagado 4 o 5 personas, y que en lo que va el año 2007 ha habido sólo dos licencias de construcción. Según narró la Tesorera, lo que muchos solicitan más bien son exoneraciones (incluso para los certificados de nacimiento cuyo costo es de apenas S/. 5 soles).

Como parte de la modernización que la actual gestión quiere darle a la municipalidad, se tiene pensado establecer algunos impuestos, como el correspondiente a las licencias de funcionamiento de las tiendas o el registro sanitario (para locales donde se expiden alimentos).

Como suele suceder con las municipalidades distritales del país, las principales fuentes de recursos de la Municipalidad de Ccarhuayo son los ingresos propios y las transferencias provenientes del Foncomún y el Canon minero. También percibe ingresos por Canon Forestal.

De hecho, el principal rubro de ingresos propios de la Municipalidad es la venta de material (piedras y arena principalmente) para la empresa CONIRSA que viene operando en la zona en la construcción de la carretera interoceánica¹¹. De acuerdo al contrato firmado entre la Municipalidad y la empresa, ésta compra el metro cúbico de arena a 1 sol.

¹¹ Este proyecto constituye una obra pública de gran envergadura, cuya ejecución ha estado prevista –originalmente- hasta el año 2009, y que tendrá importantes impactos económicos para el país y, en particular, algunas regiones como Cusco. Un reciente estudio ha estimado que en el período del 2006-2030 la carretera interoceánica arrojará una suma de US\$ 2,098 millones de incremento en el valor agregado nacional (Fuente: José Luis Bonifaz, Roberto Urrunga y Carmen Astorne. Estimación de los Beneficios de la Carretera Interoceánica. CIUP, 2008). En el mismo se ha señalado que: *“Los departamentos que reciben el mayor beneficio debido a la carretera son Madre de Dios, Puno y Cusco, que (...) experimentan,*

Según la contadora de la Municipalidad –que viene trabajando con la actual gestión, desde mayo de 2007, como asesora en la administración y la parte financiera, contable y presupuestal de la misma-, la situación financiera de la misma ha mejorado con los ingresos provenientes del canon minero y el contrato con CONIRSA.

Sin embargo, aunque ese monto del presupuesto parece alto, es menor que el que recibe municipalidades vecinas como la del distrito de Ocongate. Al respecto, dice el alcalde de Ccarhuayo que esta última tiene el presupuesto más alto de toda la provincia, dado que recibe mensualmente 560 mil soles mensuales por concepto de Canon y Foncomún, mucho más de lo que percibe Ccarhuayo-¹².

El presupuesto total de la Municipalidad de Ccarhuayo para el año 2007 sumaba el monto de S/. 1'371,291 nuevos soles. Este presupuesto estaba compuesto por los siguientes rubros de ingresos:

- Transferencias o ingresos por Canon minero: S/. 708,355 nuevos soles. De los cuales, hasta junio de 2007 habían sido transferidos S/. 438,160
- Por concepto de Foncomún había un techo presupuestal de S/. 558,155 nuevos soles. De los cuales hasta junio de ese año la Municipalidad había recibido S/. 306,138 nuevos soles.
- Por concepto de Transferencias por el programa del Vaso de Leche se había presupuestado S/. 59,016 nuevos soles para todo el año.
- Por concepto de Traserferencias por Programas Sociales a cargo del MIMDES –como el programa de alimentos para personas con TBC- se había programado un monto de S/. 35,765 nuevos soles.

Una comparación entre la programación presupuestal que se hizo para el año 2007 y el perfil del presupuesto real de la Municipalidad revela la existencia de un excedente de ingresos. En efecto, inicialmente los recursos directamente recaudados habían sido proyectados para este año por un monto de alrededor de S/. 10,000 nuevos soles. Esa proyección no había previsto la venta de material agregado a CONIRSA que se concretó a través del contrato firmado con esta empresa. Debe tenerse en cuenta que sólo en Enero la Municipalidad recibió de esa empresa 26,600 –mucho más de lo programado-. Y hasta el mes de Junio había percibido por ese concepto S/. 113,492, vale decir, más de diez veces más de lo previsto en el presupuesto inicial elaborado el año 2006 y al finalizar el año fiscal 2006 recibió S/.335,560 adicionales.

En el cuadro siguiente se registran los datos del presupuesto de la Municipalidad tanto los correspondientes al año 2007 como al año 2008. Su análisis permitirá ver en qué medida ha habido un incremento el presupuesto real de la misma. La primera columna corresponde al presupuesto 2007

en promedio un incremento anual en su valor agregado superior al promedio de la región, que asciende a 8,87%, 1,69% y 1,32%, respectivamente, en relación al escenario sin carretera” (p.58).

¹² En efecto, el distrito de Ocongate –que comprende 32 Comunidades Campesinas y 8 Anexos- maneja un monto de FONCOMÚN casi similar al que maneja el distrito de Urcos, capital de la provincia de Quispicanchi. De hecho, el presupuesto de Ocongate para el año 2007 fue de S/. 6'186,802 dado que tiene una población de 13,872 habitantes (Fuentes: MEF e INEI, X CENSO DE POBLACIÓN Y V DE VIVIENDA 2005). La Municipalidad de Ocongate presenta una organización más compleja. En su edificio de tres pisos construido de material noble y ubicado en la plaza central de la capital del distrito uno puede ver la existencia de oficinas correspondientes a Gerencia Municipal, Gerencia de Rentas, la de Planificación y Presupuesto, la de Desarrollo Urbano y la de Desarrollo Económico, además de otras oficinas (como aquella donde funciona el Programa del Vaso de Leche).

proyectado a mediados del año anterior (2006) –el mismo que consta en el libro de actas de la reunión para definir el presupuesto participativo-; mientras que la segunda contiene las cifras del Presupuesto Inicial de Apertura de 2007. La última columna, en cambio, muestra los montos correspondientes al Presupuesto Inicial Modificado 2008.

Proyecciones del Presupuesto de la Municipalidad

Fuentes	Presupuesto A - 2007 *	Presupuesto B - 2007 **	Presupuesto 2008 ***
Foncomún	524,260	648,534.95	700,519
Canon (minero, hidroenergético, gasífero, forestal)	540,045	1'277,633.73	1'074,893
Programas sociales	-----	94,781	361,427
Vaso de leche	59,016	59,016	59,016
Ingresos propios	2,936	10,000	75,500
TOTAL	1'126,257	2'089,965.68	2'271,355

* Elaborado en base a las proyecciones de la Municipalidad en el año 2006.

** Elaborado en base al Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) del año 2007

*** Elaborado en base al PIA del año 2008.

Como puede observarse, en primer término, el presupuesto del año 2007 excedió las proyecciones realizadas por la Municipalidad en el año anterior. El principal rubro de ingresos viene dado por las transferencias por concepto de Canon. En general, se observa un incremento en todas las partidas, destacando sobre todo lo concerniente a los ingresos propios –que pasa de S/. 10,000 en el 2007 a S/. 75,500 en el 2008-. El principal factor de ese incremento tiene que ver con la mayor cantidad de ingresos por concepto de venta de materiales a la empresa CONIRSA.

El total del presupuesto de la Municipalidad para el año 2008 es de S/. 2'271,355 nuevos soles. Por concepto de Foncomún aquella recibirá este año S/. 700,519 nuevos soles. Se destinará para “servicio de la deuda” S/. 109,356 nuevos soles, quedando S/. 591,163 nuevos soles (un 70 % destinado para gastos corrientes y el 30 % restante para gastos de capital).

Por concepto de Recursos Ordinarios –correspondiente a las transferencias para cubrir los gastos de los programas sociales, Programa del Vaso de Leche, Comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues- se recibirá S/. 420, 443 nuevos soles. Adicionalmente, se cuenta con un presupuesto de S/. 243,513 nuevos soles para proyectos de infraestructura social.

Del cuadro anterior se deducen algunas conclusiones importantes. En primer lugar, el presupuesto del año 2007 superó ampliamente la proyección realizada en 2006 para el año siguiente –siendo un 86 % más alto de lo originalmente previsto-. El presupuesto del año 2008 (tercera columna) representa un incremento de 8.7 % respecto del año 2007.

En segundo lugar, los recursos propios se han incrementado del 2007 al 2008 en 7.6 veces –teniendo como principal fuente los ingresos provenientes del contrato con la empresa CONIRSA–. Sin embargo, pese a los mayores ingresos de la Municipalidad, el grado de “autonomía financiera” de la misma ha experimentado un cambio muy leve, dado que pasó de un porcentaje de 0.48 % en el año 2007 a un porcentaje de 3.32 % en año 2008. Lo cual demuestra que a pesar del fuerte incremento del rubro de ingresos propios, las arcas municipales siguen dependiendo fundamentalmente de las transferencias del gobierno central.

En el distrito de Ccarhuayo se llevan a cabo tres programas: FONCODES, Programa de Vaso de Leche y JUNTOS. También funciona un Comedor Popular al cual la Municipalidad eventualmente apoya.

Para el funcionamiento del programa del Vaso de Leche existe una directiva central que convoca a los comités de cada Comunidad. Para ello la Municipalidad maneja un presupuesto de S/. 4,918 soles que son usados para comprar y repartir alimentos –priorizando la compra de harina compuesta, leche, avena, quinua–.

El programa “Juntos” viene funcionando en el distrito desde hace pocos meses, desde abril del 2007. Al inicio hubo problemas generados de una mala aplicación de los datos censales, por lo que se detectaron problemas de focalización (“*más se había priorizado a los que tenían algo –tenían animales, tienda -, mientras que la gente pobre no recibía*”). Hubo una rectificación de este problema gracias a la coordinación que hizo el programa con la Municipalidad. Como señala el mismo alcalde: “*Nosotros sí conocíamos las personas que realmente necesitan*”.

En general, la relación de la Municipalidad con las Comunidades Campesinas es estrecha. Cabe señalar que las principales obras que aquella realiza son las de riego tecnificado con agua entubada y los reservorios. Este último tipo de obras se ha estado llevando a cabo en las comunidades de Chillihuani, Colla, Tayancani, y en el mismo poblado de Ccarhuayo. Se trata de obras íntegramente financiadas por la Municipalidad, para las cuales se ha contratado ingenieros y técnicos que se encargan de su planificación y ejecución.

La Municipalidad también apoya a las Comunidades brindándoles insumos agrícolas, alimentos balanceados y medicina para el ganado. De hecho, en una de nuestras visitas encontramos a dos regidores que estaban despachando el envío de medicina para el ganado hacia la Comunidad de Chillihuani.

En la medida que el presupuesto de la Municipalidad es limitado, ésta usa una estrategia de llegada periódica a las Comunidades: “[*Este año*] *nosotros vamos a hacer en cuatro comunidades obras, y en el próximo año en otras cuatro; y así tratamos de hacer alcanzar [el presupuesto]*” (Alcalde).

Aparte de los ingresos que la Municipalidad recibe de CONIRSA no hay mayores entradas por concepto de ingresos propios. Como se ha señalado, ese contrato está próximo a finalizar, lo cual deja dudas sobre la sostenibilidad de la actual bonanza financiera municipal. Las autoridades no tienen pensada una estrategia de generación de ingresos propios que compense ese déficit de entradas que dejará la finalización del contrato.

La Tesorera es de la idea que en ese caso la Municipalidad deberá “*aumentar [su propia recaudación] y exigirles [a los vecinos] que paguen los autoavalúos, las licencias de construcción y las licencias de funcionamiento de las tiendas*” que ahora no se cobran.

Como se explicará con mayor detalle en la sección (capítulo 6: “Experiencia y Actividades de gestión en Educación”), la Municipalidad realiza algunos gastos relacionados a la educación escolar. Para el año 2008 la Municipalidad ha programado gastar S/. 38,570.90 nuevos soles para el pago de docentes; y ha previsto a través del Presupuesto Participativo la inversión de S/. 180,000 en obras de construcción de aulas. De ese modo, se beneficiarán a 3 instituciones educativas del distrito: la IE “Señor de Tayancani”, con S/. 50,000; la IE “Chuclluhire” con S/. 80,000; y la IE 50494 con S/. 50,000.

El pago a los profesores es algo que se ha decidido a través del Presupuesto Participativo del 2007, o – visto de otro modo- un rubro ya existía en la práctica pero que con ese mecanismo de consulta popular se ha logrado institucionalizar. En algunos casos ha supuesto priorizar el gasto en el rubro de educación por encima de otros. Hubo una decisión de parte de los pobladores de la Comunidad de Parococalla de cambiar el destino de lo presupuestado para riego tecnificado (alrededor de S/. 60 mil nuevos soles) y dedicarlo en parte a la construcción del colegio de secundaria “Almirante Miguel Grau”.

Sin embargo, la mayor parte del pago de docentes se está haciendo con lo proveniente del Foncomún. En ese sentido, en la Municipalidad se asume que la contratación de docentes responde a una situación de emergencia; pero de hecho se está queriendo incorporarlo dentro del presupuesto regular de la Municipalidad.

Por último, se hará un breve análisis de los gastos que la Municipalidad realiza en actividades y obras relacionadas a la educación, la cultura y el deporte.

Para ello se presenta el siguiente cuadro con el presupuesto 2007 de la Municipalidad por gastos desagregados, identificando aquellos rubros que tienen que ver con desarrollo de capacidades y educación¹³. Ahí se ha marcado los rubros que corresponden al tipo de gasto antes mencionado – calculando en la última columna el porcentaje que representan respecto del total-. Como suele suceder en municipalidades –sobre todo del ámbito rural- muchos de los gastos que éstas realizan en educación deben ser consignados bajo rótulos diversos en la medida que se trata de actividades no programadas o constituyen las partidas que no pueden ser justificadas contablemente.

En primer lugar, contrariamente a lo que podría pensarse, el rubro de “Fomento y difusión del arte” – ubicado como una actividad de “Educación y cultura”- no corresponde precisamente a ese tipo de actividades. Según explicó la contadora de la Municipalidad, ese rubro tiene que ver más bien con los gastos que realiza la Municipalidad para sufragar el desarrollo de actividades de celebración por aniversario del distrito y eventos similares; por lo que los gastos fueron hechos sufragar esas fiestas (sea para la contratación de bandas o músicos, como para otros gastos típicos de una fiesta patronal).

En realidad, dentro de las *actividades* el único rubro que corresponde a gastos en “educación” es el de “Apoyo comunal”. Este rubro abarca gastos en materiales y donaciones a instituciones educativas.

¹³ Este cuadro ha sido elaborado en base al Presupuesto Inicial de Apertura, en la medida que ésta fue la información más completa que se pudo recoger en el momento del trabajo de campo.

Presupuesto Institucional Modificado – Año 2007	2,379,833	100.00
<i>Actividades</i>	626,364	26.32
Administración y planeamiento	586,990	24.67
Administración general	477,716	20.07
Planeamiento	87,824	3.69
Apoyo a Docentes	38,571	1.62
Supervisión y Control	21,450	0.90
Protección y previsión social	126,651	5.32
Programa de Vaso de leche	59,016	2.48
Comedores y alimentos por trabajo	35,765	1.50
Apoyo comunal	83,105	3.49
Educación y cultura	30,167	1.27
Fomento y difusión del arte	30,167	1.27
<i>Proyectos</i>	1,380,942	58.03
Administración y planeamiento	158,180	6.65
Capacitación a organizaciones sociales (dentro de Fortalecimiento Institucional)	87,734	3.69
Implementación de Of. de Desarrollo Económico	14,582	0.61
Capacitac. de docentes /apoyo a C.Educativos	8,200	0.34
Elaboración de perfiles y proyectos de inversión	4,100	0.17
Construcción de locales comunales (revestimiento de iglesias)	14,957	0.63
Capacitación a organizaciones sociales (dentro de Desarrollo de capacidades)	8,000	0.34
Funcionamiento de Centro Pre Universitario	36,797	1.55
Promoción de la producción agraria	323,002	13.57
Mejoramiento del nivel genético del ganado	31,937	1.34
Construcción de sistemas de riego tecnificado (Cjallhua, Parcocalla, CCasapata, Coya y Ancasi)	291,065	12.23
Construcción de riego tecnificado Tayancani	90,428	3.80
Construcción riego por aspersión Ccoya	9,810	0.41
Construcción de riego tecnificado Cjallhua	4,450	0.19
Construcción de riego tecnificado Parcocalla	59,883	2.52
Educación y cultura	68,399	2.87

Construcción de aulas de Centro de Cómputo	68,399	2.87
Energía y recursos minerales	191,189	8.03
Electrificación integral (Ccasapata, Coya, Ancasi)	181,189	8.03
Industria, Comercio y Servicios	82,772	3.48
Construcción Albergue Turístico Anccasi	82,772	3.48
Salud y saneamiento	277,400	11.66
Construcción de sist. de agua potable (Ccasapata)	22,000	0.92
Construcción de canal de irrigación (dentro de Protecc.M.A.- Parques y Jardines)	215,945	9.07
Ampliación y remodelación del Centro de Salud	59,455	2.50
Transporte	280,000	11.77
Mejoramiento de Trochas carrozables (dentro de Caminos Rurales)	280,000	11.77

Entre los proyectos presupuestados hay cuatro relacionados a educación: “Apoyo a docentes”, “Capacitación de docentes /apoyo a Centros Educativos”, “Funcionamiento de Centro Pre Universitario” y “Construcción de aulas de Centro de Cómputo”. Dentro del primer título -apoyo a docentes- están incluidos los pagos a docentes que realiza la Municipalidad. Como puede observarse, ese rubro tiene un presupuesto de S/. 38,571 nuevos soles. Para el segundo de éstos -apoyo a los Centros Educativos y capacitación de los docentes-, se destina un monto de S/. 8,200 nuevos soles, aunque sólo representa el 0.34 % del presupuesto total. El tercer rubro –referido al Centro Pre Universitario y para el cual se había previsto una inversión de S/. 36,797 nuevos soles- en realidad no llegó a ejecutarse la puesta en funcionamiento del Centro Pre-universitario.

Llama la atención este último rubro porque no guarda coherencia con el PDC, ni con lo previsto como parte de las prioridades de las actuales autoridades ediles. Es obvio que se trata de una partida prevista en la anterior gestión, producto quizás de una iniciativa “suelta”, sin base en una estrategia de planificación.

Por último, el cuarto rubro –la construcción de Centro de cómputo- se refiere a la obra prevista en la IE “Señor de Tayancani”; para lo cual se ha previsto S/. 68,399 nuevos soles –que constituye el mayor gasto en educación, pero representan apenas el 2.87 % del presupuesto total-.

En relación al presupuesto participativo de la Municipalidad cabe mencionar algunos rasgos importantes. En primer lugar, el proceso de elaboración del Presupuesto Participativo 2008 definió 4 ejes de acción:

- 1) Eje social (salud y educación)
- 2) Eje económico (agricultura, ganadería y artesanía)
- 3) Eje de relaciones interinstitucionales
- 4) Eje de medio ambiente

Por otro lado, el análisis FODA correspondiente al sector o eje de educación señalaba las siguientes fortalezas y debilidades:

- *Fortalezas:* hay aulas educativas, docentes titulados idóneos, apoyo de padres de familia, trabajo coordinado entre instituciones, población dispuesta a dar mano de obra.
- *Debilidades:* insuficiente personal docente, inoportuno cumplimiento de plazas (sic), infraestructura inadecuada (ubicación de IE de Sumana), bajo rendimiento escolar, falta de teatrín en Ccarhuayo, carencia de biblioteca escolar, falta de letrinas, presencia de “vicios sociales” (alcoholismo, violencia familiar, machismo).

Luego de realizado el proceso de elaboración del **Presupuesto Participativo 2007** –y tal como consta en el libro de actas de la sesión con fecha 23 Junio 2006- se definieron las siguientes prioridades de inversión:

- La aprobación de 15 proyectos de inversión con sus respectivos presupuestos
- Priorización de acuerdo a la metodología de PP
- Los dos primeros en puntaje: mejoramiento de carreteras (trocha carrozables)
- 4 sistemas de irrigación o riego tecnificado
- 1 mejoramiento genético de alpacas y ganado vacuno
- 1 electrificación integral de siete Comunidades (el de mayor presupuesto)
- 1 capacitación a organizaciones (mujeres, jóvenes, regantes, comunidades)
- 1 implementación y puesta en funcionamiento de la Oficina de Desarrollo Económico y Humano de la Municipalidad
- Otras (defensa ribereña del río y sistema de agua potable para una Comunidad)
- 2 obras relacionadas a EDUCACIÓN:
 - Construcción de aula para Centro de Cómputo en la IE “Señor de Tayancani”
 - Funcionamiento del Instituto Tecnológico en Ccarhuayo

Una vez más, llama la atención la inclusión de un rubro como el último, dado que no guarda coherencia con el PDC, ni con las prioridades señaladas –al menos en el discurso- por el alcalde y los funcionarios ediles entrevistados.

En general, tomando en cuenta la definición del presupuesto municipal y los gastos en educación del año 2007 se pueden sacar las siguientes conclusiones. Del monto total del presupuesto ascendiente a S/. 1, 745, 594 nuevos soles, se han previsto algunos gastos relacionados a educación y deporte por un monto de S/. 145,070 soles, el mismo que representa el 8.31 % del presupuesto (ver Cuadro siguiente). Si se toma en cuenta otro tipo de intervención “educativa”, relacionada a la capacitación de las organizaciones de base, debe tenerse en cuenta que la Municipalidad está destinando S/. 152,877 soles –vale decir un **8.76 %** del presupuesto-.

Por otro lado, dentro del presupuesto participativo (ascendente a S/. 726,000 soles), se han considerado tres obras relacionadas a educación: S/. 60,000 para la construcción de la IE "Miguel Grau" (que inicialmente se había previsto la obra de riego tecnificado en Parcocalla, pero que fue cambiado por acuerdo de la misma Comunidad), otros S/. 60,000 para la construcción de Centro de Cómputo en una IE, y S/. 40,000 para la puesta en funcionamiento del Instituto Superior Tecnológico de Ccarhuayo. Todas estas obras representan una inversión de S/.160, 000 nuevos soles, lo cual constituye el 22.04 % del Presupuesto participativo.

**Estimación del gasto realizado por la Municipalidad de Ccarhuayo
en educación, cultura y deporte**

Monto total del Presupuesto	1,745,594	100
Monto de rubros - educación	145,070	8.31
incluyendo "Capacitac. a org.sociales"	152,877	8.76
 En el Presupuesto Participativo		
	726,000	100
* Riego tecnificado en Parcocalla	60,000	
Construcción de Centro de Cómputo	60,000	
Funcionamiento del IST de Ccarhuayo	40,000	
	160,000	22.04

* Este proyecto se cambió por la construcción de la IE "Miguel Grau" por acuerdo de la misma Comunidad

En relación al **Presupuesto del año 2008**, se puede señalar que entre las actividades y los proyectos de inversión priorizados para este año están los siguientes:

1. - La promoción de “actividades culturales y artísticas” –orientadas a “preservar la identidad, y revalorar las costumbres” locales- para lo cual se tiene previsto destinar S/. 20,000 nuevos soles.
2. – El “fortalecimiento institucional de desarrollo de capacidades”, dirigido a capacitación de líderes, que cuenta con un presupuesto de S/. 12,349 nuevos soles.
3. – La construcción del estadio municipal de Ccarhuayo por un monto de S/. 100,000 nuevos soles.
4. - La construcción de aulas en tres instituciones educativas por un total de S/. 180,000 nuevos soles:
 - IE 50494: 50,000 nuevos soles
 - IE de Chuslluhuire: 80,000 nuevos soles
 - IE “Señor de Tayancani”: 50,000 nuevos soles

Debe observarse que la mayor proporción del gasto en obras de educación proviene de los ingresos del Canon y el sobrecanon.

Los montos destinados para las obras anteriormente citadas suman S/. 312,349 nuevos soles, lo cual representa el **13.8 %** del Presupuesto total 2008. En cambio, sólo las dos últimas obras –la construcción del estadio y de las aulas- suman S/. 280,000 nuevos soles, que representa el **12.3 %** del Presupuesto total

2008. Como se puede observar, ambos porcentajes resultan mayores a los gastos relativos en educación correspondientes al Presupuesto del 2007 (que equivalían a **8.76 %** del mismo).

5) Planificación y gestión de la municipalidad

Como se ha señalado, existe un desfase entre la organización actual de la Municipalidad y la propuesta organizativa contenida en el ROF y el MOF ya elaborados. De algún modo, ese desfase traduce también la contradicción entre una forma tradicional de gestión y los desafíos planteados por el nuevo contexto de la descentralización y la disponibilidad de mayores recursos de la Municipalidad.

En todo caso, a pesar de ello, existe una serie de indicios que permiten sostener que la Municipalidad de Ccarhuayo se encuentra en un proceso de modernización y afianzamiento institucional. Aunque, en realidad, dicho proceso parecer ser incipiente y darse en forma muy lenta.

Si bien sería una exageración hablar de una visión estratégica explícitamente formulada en algún plan o documento que se haya constituido en un instrumento de gestión de la Municipalidad, sí existe un discurso común entre las autoridades ediles (incluyendo al alcalde) construido a partir de un diagnóstico sobre la situación de pobreza del distrito y una concepción sobre el tipo de “desarrollo” que debería ser promovido por el gobierno local.

En efecto, ese discurso está marcado por la idea de un diagnóstico según el cual el distrito constituye uno de los más pobres a nivel nacional –lo cual queda confirmado a la luz de las estadísticas antes analizadas-. Según pudimos indagar, el énfasis en este dato tiene que ver con el discurso desarrollado por algunas ONG como CCAIJO que participan en el proceso de descentralización del país y que desarrollan algunos proyectos de promoción en el distrito¹⁴.

Por otro lado, existe una suerte de visión compartida por las autoridades respecto del tipo de “desarrollo” que debe promover la Municipalidad. Habría en ese sentido un cambio de óptica de una basada en las obras de infraestructura a otra que plantea la gestión local del territorio e introduce el concepto de “desarrollo humano”.

Esto está corroborado también por la opinión del Defensor de la DEMUNA, quien califica la gestión del actual alcalde como “buena” y señala lo siguiente: *“[El alcalde] está empezando a trabajar de manera integral. No sólo en construir obras, infraestructura. Sino él está viendo el aspecto de la parte social, quiere priorizar al ser humano, al ciudadano. Por ahí es que ha apostado por la Defensoría. Por eso ha priorizado la protección de los derechos. Partir de ahí para que el beneficiario sea el hombre del futuro, el niño”*.

¹⁴ Es interesante ver cómo se enteran de este tipo de datos y constatar que no sólo es un diagnóstico compartido por las autoridades y los funcionarios ediles sino también por los representantes de la sociedad civil. Al respecto, decía el Presidente de la APAFA de la Comunidad Campesina de Parocalla: *“Según los analistas, nosotros de Ccarhuayo estamos ocupando el último lugar en pobreza y analfabetismo. Por eso necesitamos acá un apoyo a la educación. Para que no haya más analfabetismo. Por eso queremos un colegio en nuestra comunidad”*.

Esta visión de desarrollo es explicada del siguiente modo por el mismo alcalde: *“Nosotros tenemos que aportar al desarrollo local con obras productivas. Tenemos que dejar [de lado] lo que es fierro y cemento. Porque lo que tenemos que aprovechar es... que realmente la gente del campo vive de lo que es agricultura. Entonces primeramente estamos apostando con riego tecnificado; en la segunda etapa viene siembra de pasto; en la tercera etapa viene el mejoramiento genético [del ganado]”*. Agrega que las obras de fierro y cemento *“no producen nada”*. *“Es un elefante blanco que no produce lo que tiene que producir en una comunidad...”*.

Este tipo de enfoque probablemente sea una respuesta al eco que puede haber tenido en los medios las críticas que tanto especialistas como autoridades del gobierno central han venido haciendo al tipo de gasto realizado por gobiernos subnacionales en el actual contexto de relativa bonanza económica descentralizada. El asunto es que la orientación de la Municipalidad hacia obras “productivas” en el agro y el campo es un hecho. Entre los motivos de esta nueva orientación podría jugar algún rol cierta concepción de la propia experiencia social del alcalde por el hecho de haber sido él mismo hijo de padres agricultores de un caserío: *“Yo soy de la comunidad de acá, del distrito de Ccarhuayo. Yo mismo he sido tanto de la agricultura como de la ganadería... Yo mismo esa necesidad que he pasado, como autoridad tengo que cubrir esas necesidades”*.

Por otro lado, Ccarhuayo sigue la tendencia que han tenido otros distritos de la región donde se ha observado el desarrollo de una serie de iniciativas de los gobiernos locales a favor de la educación. El caso de Ccarhuayo formaría parte de una nueva orientación de los gobiernos locales que estarían haciendo explícita su decisión de invertir en el área de la educación¹⁵.

Ésta es una conclusión a la que se llega a partir de lo observado en la misma localidad, de la información proporcionada por las mismas autoridades y los funcionarios ediles, de las entrevistas en colegios del distrito, así como de la percepción de otros actores locales. Por ejemplo, la Jefa del Área de Gestión Pedagógica de la UGEL de Quispicanchi señala: *“Si bien [antes, las municipalidades] han hecho escuelas y algunas construcciones de parques y lozas deportivas, lo nuevo es que ahora hay un interés por lo que es el desarrollo humano. Más el aporte, a este nivel, [se da] en [relación al] crecimiento de capacidades profesionales”*. Concluye que en general en el caso de la Municipalidad de Ccarhuayo: *“Se nota que hay un alcalde bastante activo, preocupado por la educación”*.

Sobre los instrumentos de gestión

Darí­a la impresión que los cambios orientados hacia la modernización administrativa de la Municipalidad –que se describieron en el acápite anterior– no guardan correspondencia con la importancia real que las autoridades ediles otorgan a los instrumentos de gestión. Quizás las consideraciones acerca de su “necesidad” tienen que ver con una concepción más formal de los mismos y no con la convicción que se trata efectivamente de instrumentos útiles para orientar la gestión y hacerla más eficiente.

¹⁵ Esto parece confirmarlo el testimonio del Gobernador de Ccarhuayo, según el cual ha habido reuniones de varias autoridades locales en las que han acordado contratar docentes y “apostar por la educación”.

Si bien la Municipalidad tiene formalmente un Manual de Organización y Funciones (MOF), un Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y un Reglamento Interno de Concejo (RIC), carece del resto de instrumentos de gestión, tales como el Plan Operativo Institucional (POI), el Plan Operativo Anual (POA) y el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPAA). Destaca, sin embargo, la ausencia de elemento clave como el Plan de Desarrollo Concertado (PDC). Como se explicará luego, éste se encuentra recién en proceso de elaboración.

Inicialmente, cuando se les preguntó a algunos regidores si se había elaborado este último plan, las respuestas se dividieron entre aquéllos que señalaron que sí y otros que no sabían si éste existía. Luego cuando se les preguntó cuáles son los ejes principales de ese Plan de Desarrollo Concertado, uno de los regidores dijo: *“Bueno no lo podemos decir... Pero mañana viendo con el Secretario Municipal que lo tiene, ahí vemos”*. Sin embargo, posteriormente cuando conversamos con el Secretario nos dijo que él no tenía ese documento y que para obtenerlo debíamos buscar al encargado de Abastecimiento quien lo tenía en sus anaqueles (y sólo él tenía las llaves de los mismos). Luego de dos días, cuando el Jefe del área de Abastecimiento regresó de Cusco le preguntamos y acabó confirmándonos que no existía el referido plan.

Esta anécdota es que resulta reveladora del nivel de desconocimiento de parte de autoridades y funcionarios de la Municipalidad sobre los instrumentos de gestión –y probablemente sobre la utilidad y la necesidad de los mismos-. Sin embargo, cuando se entrevistó al alcalde éste señaló que la Municipalidad sí estaba elaborando el PDC –lo cual al parecer no era de conocimiento de sus regidores-. De acuerdo a lo señalado por el alcalde, el PDC lo tendrían hacia fines del año 2007 y de ahí pasaría a consideración del Concejo¹⁶.

Aparentemente, no habría una explicación para esta contradicción dado que –según la versión sostenida por el Asesor legal- en el proceso de elaboración del documento del PDC sí habrían tenido participación funcionarios y autoridades ediles de la actual gestión. En efecto, según información proporcionada por el abogado de la Municipalidad en la revisión del documento del PDC participaron dos empleados de la Municipalidad (el Jefe de abastecimiento y el Secretario), así como el alcalde y los regidores. Además se contó con la participación de un ingeniero, un contador, un abogado, un médico del Centro de Salud y otros representantes de las comunidades e instituciones locales.

El Asesor Legal ha tenido –de algún modo- a su cargo la conducción de la elaboración del PDC. Ello quizás explique el énfasis de su versión en el carácter participativo de dicho proceso. En efecto, según él señala, se realizaron 2 talleres con las organizaciones locales y se tiene previsto hacer en el mes de Febrero de 2008 una reunión final de consulta popular en el Auditorio de la Municipalidad con el objeto finalizar la elaboración del PDC. Para ello, el documento ha sido entregado a los representantes de las comunidades, instituciones y organizaciones locales para su revisión. Se está coordinando además con la ONG CCAIJO para que participe en ese evento.

¹⁶ Como se ha señalado, este documento fue solicitado durante la visita a Ccarhuayo (en el mes de Agosto de 2007) a las autoridades ediles pero ellas no lo tenían; al final fue obtenido en la segunda visita realizada a la ciudad del Cusco –en el mes de Enero de 2008- luego de varias gestiones y coordinaciones con el asesor legal quien lo tenía en su despacho. Se trata de una versión preliminar del PDC que resumiremos y comentaremos más adelante.

Aunque esto puede ser sólo el inicio de un proceso que en el futuro involucrará a distintos actores, no deja de dar la impresión de estar frente a un procedimiento tradicional en el que la redacción del instrumento técnico no implica un trabajo de involucramiento y definición política de las autoridades ediles.

Por otro lado, llamó la atención la versión de la ONG CCAIJO en el sentido que ésta habría asesorado en gestiones pasadas a la municipalidad en la elaboración de un Plan de Desarrollo Concertado (al año 2012). Esto no fue mencionado por los funcionarios actuales, tampoco por las autoridades entrevistadas. Y, de hecho, en medio de todas las indagaciones que se realizaron para nada apareció éste como un dato¹⁷. En todo caso, según lo señalado por el alcalde, el PDC actual busca establecer las directrices de una política municipal proyectada al año 2015.

A continuación se hará un breve resumen del contenido del documento preliminar del PDC. Se trata de un documento que contiene el avance del Plan Estratégico de Gestión Municipal de Ccarhuayo. En la introducción del documento se dice que fue hecho por un equipo de profesionales (se menciona a un ingeniero, un contador, un economista, un abogado y una enfermera) que contribuyeron facilitando el taller y realizando la sistematización final del Plan a partir de un proceso que incluyó talleres de planificación participativa, reuniones focales en comunidades campesinas y coordinaciones con instituciones que laboran en el distrito.

Según dicho documento, el PDC es concebido como *“un instrumento de gestión que posibilita señalar la dirección estratégica del desarrollo distrital, construir una mentalidad de cambio con espíritu empresarial de sus organizaciones productivas sociales, movilizand o sus potencialidades internas y señalando los factores claves para aprovechar en mejores condiciones las oportunidades que le ofrece el entorno regional y nacional”* (pág. 29).

Ahí se establecen cinco ejes estratégicos de desarrollo con sus respectivas “líneas principales de servicio”. A continuación se detalla cada uno de esos ejes:

1) El primer eje denominado “Programa para calidad de vida”, en relación al cual se establecen dos líneas principales de servicio. a) Una primera denominada “Justicia Social” que incluye salud, educación y recreación, y b) una segunda de “Conservación y desarrollo ambiental” que incluye la línea de “saneamiento ambiental”.

2) El segundo eje es el de Gobernabilidad con enfoques de democracia participativa, e incluye dos líneas principales de servicio: a) fortalecimiento institucional, y b) participación de los diferentes actores de la comunidad.

3) El tercer eje es el Fortalecimiento y mejora continua de la organización municipal, y se plantea desarrollarlo a través de tres líneas: a) desarrollo programático de los recursos humanos –orientado a la contratación de personal estable, la especialización del mismo y la capacitación de las autoridades ediles,

¹⁷ Dice el promotor de CCAIJO que resulta “natural” o común que la autoridad nueva diga que no existe ese tipo de instrumento quejándose de la anterior gestión (“que no me ha dejado nada, que no hay actas, que lo tengo que hacer todo, que esto es un caos”). Señala que cada vez que surge un nuevo gobierno se trata de “actualizar”, adaptando el plan ya elaborado, y propender a que en su elaboración participe la ciudadanía (tema de vigilancia). En todo caso, en su opinión, resulta muy importante tener en cuenta si hubo o no un proceso de consulta de ese instrumento.

con la finalidad de fortalecer sus capacidades de gestión servicio, ejecución, tanto el nivel político, como técnico-, b) mejorar la performance financiera de la Municipalidad, basada en un programa de captación de ingresos propios, c) mejorar la calidad de servicios a través de la puesta en marcha los documentos de carácter normativo MOF, ROF, ROI (Reglamento de Organización Interna), TUPA, entre otros, y la implementación del Plan Estratégico de Gestión Municipal.

4) El cuarto eje se denomina “Obra de infraestructura para el desarrollo sustentable” y cuenta con dos líneas principales de servicio: a) infraestructura vial de desarrollo y protección (encauzamiento de ríos), b) la definición de un plan urbano de desarrollo.

5) El quinto eje corresponde al “Modelo de desarrollo económico y humano sustentable” que tiene como líneas principales de desarrollo las tres siguientes: a) desarrollo de la actividad agropecuaria, b) implementación de proyectos agroindustriales y c) promoción de la actividad artesanal y el turismo.

En lo que corresponde a la problemática de Educación –incluida en el primer eje denominado “Programa para calidad de vida”- el documento enfatiza el “carácter estratégico” de la educación “*por sus consecuencias en todos los aspectos de la vida social*” (pág. 44) y establece un breve diagnóstico sobre la misma:

“La problemática tiene dos aspectos indesligables: la deficiente calidad de la oferta educativa a nivel Distrital y Comunal (comunidades campesinas) y las limitaciones en los procesos de aprendizaje de los estudiantes. Existe un conjunto interrelacionado de causas que explican esta situación: problemas de comunicación entre padres de familia, profesores y estudiantes, la inadecuación de los programas curriculares a las características sociales, culturales y tareas de la población escolar; deficiente capacitación a los docentes, el deterioro de la infraestructura educativa; la alimentación no balanceada de los estudiantes que origina la desnutrición crónica de los estudiantes lo cual índice en el pésimo rendimiento, la deserción escolar, los bajos sueldos de los docentes que afecta su motivación y rendimiento, desinterés de los padres de familia, entre otros problemas de carácter económico, social, cultural y de políticas educativas” (pág. 43/44).

En relación a la educación, el Plan establece como objetivo general el siguiente: “*Promover la mejora de la calidad de aprendizaje de los estudiantes de Ccarhuayo, así como el nivel educativo de toda la población, a través de una formación adecuada las necesidades y caracteres sociales, culturales de sus habitantes, para impulsar el desarrollo humano sostenible del Distrito, fomentar la recreación adecuada rara el vecindario en general*” (pág. 44).

El documento contiene además un cuadro donde se detallan los objetivos estratégicos, los objetivos específicos y las actividades correspondientes. Como se puede observar en el **Anexo 2**, en ese cuadro se establece como primer objetivo específico “*Evaluar la propuesta de educación bilingüe intercultural*” para lo cual se plantean dos actividades: la implementación de talleres con padres de familia “*para discutir las potencialidades y limitaciones de la EBI*”, y la realización de “*una evaluación del impacto de la educación bilingüe*” (pág. 45). No queda claro cuál sería el propósito de este esfuerzo, ni qué consecuencias tendrían las conclusiones o acuerdos a los que se lleguen a través de estas actividades.

Además de los señalados, se establecen estos otros objetivos:

- Desarrollar una política de disminución paulatina del analfabetismo (sobre todo femenino) adaptada a la realidad social y cultural. Para lo cual se plantea llevar a cabo capacitación de promotores de alfabetización y mejorar la capacidad de convocatoria del programa de alfabetización (aunque no se especifica cuál).
- Promover y desarrollar el rol activo de los padres de familia en el seguimiento del desempeño educativo de sus hijos. A través de la realización de talleres con padres de familia para el rol en la educación de sus hijos y la institucionalización de la Escuela para padres.
- Mejorar la propuesta educativa de los colegios y propiciar la creación de un colegio agropecuario. En relación al cual se plantean dos actividades: “Dotar la mejor infraestructura, mobiliario y material adecuado a los colegios y centros educativos del distrito” y “Diversificar los contenidos curriculares educativos”.
- Lograr que los profesores se conviertan en agentes permanentes de la capacitación. Frente a lo cual se plantea como actividad: “Constituir la mesa de concertación de educación y ser el agente permanente de capacitación”.
- Resolver los principales problemas de infraestructura existentes, implementación de bibliotecas escolares, impulsar los centros de cómputo e INTERNET. Para lo cual se plantea como actividades: Refaccionar y ampliar el mobiliario e infraestructura y Ampliar y mejorar paulatinamente la dotación de servicios básicos (agua, desagüe, electrificación) y espacios de recreación a los centros educativos.

En el tema de recreación se plantea como objetivos específicos la construcción de módulos integrales deportivos y parques infantiles; así como el fomento de “presentaciones culturales, folklóricas, deportivas”, y el apoyo a “agrupaciones culturales”.

Finalmente en el documento del PDC aparece un cuadro con 19 proyectos priorizados. Sólo dos están referido a la problemática de educación, cultura y recreación: la construcción del colegio secundario en Ccarhuayo y la construcción del Estadio Municipal) el resto tiene que ver con obras de electrificación, infraestructura vial, obras de riego y promoción de la agricultura, ganadería y piscicultura, así como obras y actividades relacionadas a la gestión ambiental.

Más allá de lo establecido en el papel –vale decir, en el documento comentado- el análisis de las obras realizadas así como de las actividades programadas y presupuestadas indican que la política de obras e inversión de la Municipalidad se orientará hacia dos sectores: agricultura y educación. Se trata de una inversión en obras productivas que el mismo alcalde define como “de gran envergadura”.

En general, el trabajo de la Municipalidad no se hace de manera aislada, sino que ésta recurre a diversas instancias tanto del nivel regional como del gobierno nacional para conseguir recursos y lograr la convergencia de esfuerzos. En esa línea, la actual gestión ha logrado presentar proyectos para obras de riego tecnificado a través de FONCODES por un monto de S/. 216,000 nuevos soles.

Hasta el momento ese tipo de obras han sido implementadas en un área de 25 hectáreas de las Comunidades de Sumana, Colla, Tayancani y Chilloni –beneficiando a unas 80 familias en total-.

Presupuesto participativo

Por otro lado, la Municipalidad de Ccarhuayo ha implementado el Presupuesto Participativo de este año 2007 y ya tiene definido el correspondiente al siguiente año. A través del mismo se ha establecido en qué comunidades y en qué rubros se van a realizar obras. El proceso de definición del mismo tomó alrededor de 3 meses de actividades que consistieron principalmente en Talleres. Para ello se contrató a un profesor, especialista, para que capacite a la comunidad, junto con el asesor legal y la contadora de la municipalidad. Participaron los representantes de: Comunidades Campesinas (a través de sus juntas directivas), el teniente gobernador, docentes de las IIEE del distrito, representantes de las Rondas Campesinas, entre otros.

Según señala el alcalde, el presupuesto participativo del año 2008 ha establecido entre las principales obras la construcción de una trocha carrozable de 12 kilómetros –que uniría varias comunidades del distrito-, y la continuación del proyecto de riego tecnificado (para lo cual se ha presupuestado montos alrededor de 100 mil soles para cada comunidad beneficiaria).

También se tiene previsto empezar una obra de electrificación a nivel de todo el distrito, que tendrá como primeros beneficiarios a los pobladores de la Comunidad de Casapata. La Municipalidad de Ccarhuayo va a invertir –como contrapartida- en ese proyecto un monto de alrededor de S/. 300,000 nuevos soles. Pero al mismo tiempo tiene como contrapartida a la Municipalidad provincial de Quispicanchi que también aporta recursos para la obra y al Gobierno Regional que ya ha aprobado para el año 2008 invertir un monto de S/. 1'188,000 nuevos soles.

En realidad, esta obra de electrificación integral –que cubrirá a 9 comunidades en total- forma parte del shock de inversiones anunciado por el gobierno central. El Defensor de la DEMUNA señala que eso hará que Ccarhuayo sea el único distrito de la provincia que contará en el próximo año con red eléctrica en toda la jurisdicción. *“Ninguna comunidad del distrito de Ccarhuayo estará sin electrificación”*.

Proyectos programados o en ejecución relacionados a educación, cultura y deportes

En la gestión edil anterior también había un regidor encargado de educación, pero –al parecer- el trabajo que se hacía desde la Municipalidad estaba más centralizado en la figura del alcalde y dependía sobre todo de la relación con la UGEL.

Según las versiones de las autoridades actuales, habría un giro en la orientación del trabajo incluso en este campo de la educación. Como señaló uno de los regidores, ahora la Municipalidad está interesada en trabajar con la comunidad, aunque sin descartar la coordinación con las instancias intermedias y regionales: *“Nosotros estamos trabajando con el pueblo, después con los profesores y también con la UGEL, y con la Región además”*. Este énfasis en el trabajo “directo” con el pueblo hace, en realidad, referencia a la importancia que ha cobrado el vínculo con las Comunidades Campesinas del distrito.

En algunas entrevistas a los regidores era clara la concepción según la cual la Municipalidad apoya a las comunidades, pero a partir de las actividades y la auto organización de ellas mismas. Se dijo, incluso que el rol del regidor es principalmente el de fiscalización.

Aunque inicialmente los regidores refirieron que había un Plan de Trabajo en el área de Deporte, Cultura y Educación –y que lo podíamos obtener a través del encargado de Abastecimiento–, lo cierto es que nadie pudo mostrarnos ese plan. De lo cual deducimos que en realidad no existe.

Al ser preguntado –el regidor encargado– sobre planes en el área de la educación, la respuesta que obtuvimos se limita a señalar un apoyo genérico: *“Poco a poco estamos implementando para apoyar más a la educación”*. También se enfatiza el rol de la Municipalidad para conseguir docentes y establecer un nivel de vigilancia (municipal y comunal) sobre sus labores –al menos a nivel del cumplimiento de sus horas de trabajo–: *“Siempre que contratamos a los docentes, siempre estamos detrás. Vamos a visitar para ver si trabajan”*. Esta actitud fiscalizadora es justificada por las autoridades: *“Siempre hay profesores mañosos, que incluso tienen vicios, se dedican al trago”*. Agregan que también los padres de familia “vigilan” (sic) a través de sus organizaciones (las AMAPAFAs).

En todo caso, de las conversaciones con el regidor encargado de educación y de la entrevista con el alcalde se deduce que sí hay un trabajo (aunque informal, desarticulado y no planificado) en el área educativa. Según el alcalde, para proyectar su labor en ese campo, las autoridades ediles identifican las necesidades: *“Nosotros siempre vamos al mismo colegio, y nosotros mismos evaluamos qué se necesita”*.

Esto tiene que ver con cierta experiencia ganada de cogestión local educativa de parte de la Municipalidad. Los mecanismos a través de los cuales se ha hecho realidad esa cogestión tiene como punto de partida la demanda expresada en una solicitud formal de parte de la Comunidad. Frente a ello, la Municipalidad apoya las gestiones en la UGEL y asume el compromiso de contratar y pagar a los docentes requeridos. Una vez que la UGEL da la autorización para crear el colegio, el director es nombrado por la Municipalidad.

Las obras en educación algunas veces suponen una priorización de la inversión a ser realizada en algunas comunidades. Tal ha sido el caso de la Comunidad de Parcocalla donde no se ha empezado con obras de riego tecnificado porque la Municipalidad junto con la población priorizó la construcción del colegio.

Estos mecanismos de decisión no sólo suponen un nivel de cogestión sino también de co-financiamiento. Por ejemplo, en el caso de demandas centradas en infraestructura escolar, las aulas se construyen con el aporte del Gobierno Regional y un apoyo de parte de la Municipalidad equivalente a un 20 % del costo presupuestado de la obra. El mobiliario lo pone la UGEL; mientras que la contratación de docentes la hace la Municipalidad.

Un dato importante es que el establecimiento de la escuela secundaria en la Comunidad de Parcocalla ha generado un nivel de satisfacción muy grande entre los pobladores. En parte ello obedece al hecho de haber cubierto sus expectativas de contar con un centro escolar de ese nivel en su comunidad. Sin embargo, también parece haber una valoración positiva del trabajo de las dos docentes que están a cargo de esa escuela. Por ejemplo, la opinión del Defensor de la DEMUNA sobre la labor de éstas –y en

particular de la directora- es muy positiva: “[Se nota] que ha resultado todo un fenómeno, ¿no? Digo así porque hay un cambio inmediato que se nota que ha ocurrido allá [en la comunidad]”.

6) Experiencia y actividades de gestión en educación

La Municipalidad de Ccarhuayo cumple una serie de actividades de apoyo a la educación en su jurisdicción. Este rol no es reciente sino una práctica realizada desde hace décadas por anteriores gestiones.

El apoyo de la Municipalidad se da en diversos frentes, tanto en lo relacionado a la infraestructura y el mobiliario, como en la contratación de docentes¹⁸. Según el promotor de CCAIJO, la Municipalidad del distrito ha colaborado tradicionalmente para hacer realidad el viaje de promoción de los alumnos que egresan de la secundaria, apoyándolos con movilidad. También en las celebraciones por el día del Maestro aquella ha organizado una fiesta y ha llegado a realizar un sorteo de artefactos electrodomésticos. Señala que este tipo de gastos se hace difícil de justificar en la contabilidad oficial. De hecho, muchos de estos rubros pueden generar un problema de malversación de fondos.

En suma, la Municipalidad de Ccarhuayo tiene experiencia de trabajo en apoyo de la educación a nivel local. Para ello, el vínculo con las Comunidades Campesinas ha resultado crucial porque las acciones del gobierno local responden en gran medida a la demanda generada desde éstas.

Un rol clave en esta articulación de la Municipalidad con las comunidades es el que juegan algunos regidores que a su vez son miembros comuneros de las mismas. Tal es el caso de Carlos Quispe Quispe, por ejemplo, quien es Regidor de la Municipalidad Distrital de Ccarhuayo y a la vez comunero de la Comunidad Campesina de Buenavista Parcocalla, y cuya actuación parece responder a una representación social orgánica a juzgar por sus propias palabras: “*Es un orgullo [ser representante] de mi comunidad, siempre estoy luchando con los comuneros y los directivos de la comunidad. Ellos insisten y nosotros juntamente insistimos*”. Debe tenerse en cuenta que Quispe fue presidente de la Comunidad Campesina en el periodo 2005-2006 y de ahí pasó a ser candidato en las elecciones municipales. En el desarrollo de su campaña electoral él planteó un plan de trabajo que incluía ciertos ofrecimientos que apuntaban a cuatro ejes principales: educación, agricultura (riego por aspersión entubado tecnificada), ganadería y artesanía.

Según su propia justificación, este planteamiento programático respondía a la percepción de que la gente del distrito vive de la agricultura y la ganadería. Y, según él mismo refiere, la prioridad dada a la educación tiene que ver con la idea que ésta resulta clave para mejorar los otros aspectos productivos: “*Cuando hay educación entonces ya sabemos cómo manejar [otras actividades]*”.

¹⁸ Respecto a esto último, debe señalarse que la provincia cusqueña de Quispicanchi es una de las zonas con mayor déficit de docentes de la región y el país. Ello sigue siendo así a pesar que el año pasado ha habido una contratación de una buena cantidad de docentes. Según el promotor de CCAIJO en el 2007 se contrataron 113 docentes nuevos. Además, según la jefa de gestión pedagógica de la UGEL, para el año 2008 se va a ampliar la cobertura con 37 docentes adicionales.

De hecho, desde que salió elegido como Regidor ha habido presión de la comunidad para que cumpla con sus promesas; pero también para que represente los intereses de la misma en general y que sea un vocero de sus problemas y necesidades. En su discurso, comparte el diagnóstico de las otras autoridades ediles sobre la ubicación de la localidad en el mapa de pobreza nacional: *“El distrito de Ccarhuayo está en el último lugar de la pobreza y analfabetismo”*. Dicho discurso enfatiza este diagnóstico y apuesta por un trabajo en conjunto, de los diferentes niveles de gobierno –gobierno central, gobierno regional, municipalidad provincial y municipalidad distrital, junto con otras organizaciones-. Dice que piensa seguir trabajando con las comunidades del distrito *“mancomunadamente”* (*“unidos municipalidad con las comunidades y otras instituciones”*) con la finalidad de enfrentar los problemas de pobreza.

Conocimiento de la realidad educativa de su jurisdicción

¿En qué medida las autoridades locales conocen y están al tanto de los problemas educativos de su jurisdicción? La impresión que se obtuvo a partir del trabajo de campo es que si bien aquéllas no manejan cifras exactas o indicadores específicos de la realidad educativa local, sí tienen un conocimiento general de los problemas que enfrenta la educación –particularmente en lo que respecta a necesidades de infraestructura, ausentismo escolar y presencia de docentes en las escuelas-.

Aunque pareciera que el nivel de conocimiento de las autoridades políticas acerca de los aprendizajes escolares no está técnicamente documentado, sí existe la clara conciencia que el rendimiento de la población escolar es bajo –como producto de una baja calidad educativa-.

En la conversación con el alcalde, al momento de abordar el tema de los problemas de la educación en su jurisdicción, fue evidente que éste no es ajeno a la problemática de la misma. Califica la educación como de nivel *“bajísimo”*. En su opinión, uno de los principales factores que influyen en este resultado es el fuerte ausentismo y el incumplimiento de los horarios de parte de los docentes. *“[El docente] no llega. O viene, un rato enseña, viene a cocinar, no cumple con las clases”*. Agrega: *“A la semana trabajan, a veces, dos días, tres... Nada más. Ya están retornando con cuentos. Que [tenemos una] reunión, que otra cosa...”*

Éste sería uno de los motivos por los que la enseñanza es de mala calidad. Critica, en esa línea, la reticencia que –según él- los docentes han tenido frente al reciente proceso de evaluación impulsado por el gobierno.

Cuando se le pregunta quién(es) puede(n) supervisar que los docentes cumplan con sus horarios de trabajo, el alcalde alude en primer lugar a las atribuciones que tiene la municipalidad para ello (*“está también nuestra competencia para poder supervisar”*). Señala, en segundo lugar, a la Asociación de Madres y Padres de Familia de los colegios (AMAPAFA).

Al preguntársele cuántas instituciones educativas hay en el distrito, el alcalde dice que son 13, de las cuales sólo dos son de secundaria. Señala que en primaria trabajan 6 docentes y en secundaria 11 docentes. Respecto a la tasa de analfabetismo, él señala que ésta alcanza la cifra de 46 %. Y sobre la tasa de deserción, menciona la cifra de 5 o 6 %. Sobre los resultados de las pruebas nacionales de aprendizaje reconoce que no sabe cuáles han sido éstos, ni en general ni en el caso de Cusco.

Exceptuando el dato sobre deserción escolar, del que no se cuenta para el distrito, las cifras dadas por el alcalde coinciden con los datos de las fuentes oficiales. La única cifra que no concuerda es la referida al analfabetismo, dado que la tasa es de 34 % -por lo que habría una sobre estimación de 12 puntos porcentuales-. En suma, resulta sorprendente el nivel de precisión en el manejo de estos indicadores. Lo cual parece ser un indicador del grado de compenetración y conocimiento de la autoridad edil respecto a la realidad educativa de su distrito.

Entre otros problemas, el alcalde mencionó el caso de la directora de una IE de primaria que lleva muchos años trabajando en la zona, pero quien al parecer no cuenta con la aceptación de los padres de familia. Según el alcalde, esa directora “maltrata a los docentes”, se pelea con ellos. Dice que “hace años” se ha pedido su cambio, pero “no ha habido apoyo de las autoridades” del gobierno central.

El rol de la Municipalidad en la promoción de las “capacidades” de la población

Como ya se ha señalado, es posible reconocer un discurso en común entre los funcionarios y las autoridades de la Municipalidad centrado en la necesidad de atender y promover el “desarrollo humano” en la localidad. Por ejemplo, la contadora refiere lo siguiente: *“La política de la Municipalidad es promover el desarrollo del distrito, desarrollar las capacidades de la población y apoyar a sectores sociales como educación y salud”*; motivo por el cual estos rubros estarían siendo priorizados en la gestión edil actual.

Varios de los entrevistados refirieron el dato de que Ccarhuayo está en el penúltimo lugar en el escalón de pobreza a nivel nacional. Se trata de una información que –según el Gobernador- les ha proporcionado la institución CCAIJO en sus diversas actividades de promoción y capacitación.

Por su parte, el alcalde de la Municipalidad señala: *“Como autoridad nosotros tenemos que dirigirnos a la salud y a la educación. La educación es prioridad porque es necesario velar por ella. Si no, nunca va a cambiar en nuestro distrito... Por la distancia que tienen que recorrer los docentes... Si lo dejamos a un lado [la] educación, ¿quién se preocupa? Nadie se va a preocupar”*. Cuando en el transcurso de la entrevista sugerimos la idea que la educación debería ser responsabilidad del sector educación a cargo del gobierno central, éste nos dice: *“Es cierto pero –según lo que dicen los funcionarios de la UGEL- no hay fondo para que contraten docentes”*.

Se hace evidente que la intervención del gobierno local responde a la inacción de las instancias del gobierno central. En ese sentido, él señala que siempre tienen que realizar gestiones con las instancias regionales y los organismos del sector para lograr un apoyo de su parte; pero generalmente no obtienen respuesta. Frente a eso, la Municipalidad se ve obligada a intervenir: *“Para solucionar toda esa necesidad que es la educación, nosotros priorizamos la educación. No podemos dejar, ni estar esperando un año... porque al final los niños se perjudican, y los padres de familia que hacen el esfuerzo para hacer educar a sus hijos. Si no hay docentes se perjudican... Por eso nosotros lo hacemos”*.

Es interesante constatar que esta renovada iniciativa de la Municipalidad para realizar actividades en educación, tiene correspondencia con una mayor toma de conciencia de parte de la población sobre la importancia de la educación de sus hijos. Una posible explicación a este mayor interés tendría que ver con

la labor de “concientización” que habrían hecho los docentes en su trabajo y su relación con los padres de familias. Según el director de la IE “Señor de Tayancani”: *“Ahora la población está un poquito... creo que nosotros hemos sensibilizado a la población y está de la mano con nosotros”*. Añade: *“También las autoridades quieren apostar ahora en nuestro distrito por la educación”*. Explica que esa “sensibilización” se ha dado a partir de la prédica basada en la idea que *“la responsabilidad no solamente es de los docentes, sino que parte de los padres de familia, las autoridades y la comunidad en general”*. Este trabajo se ha hecho en cada institución y sobre todo en los espacios que posibilitan las escuelas de padres. El director agrega: *“Acá los papás y las personas de nuestro distrito, aparte de que pidan obras también están pidiendo que exista una buena educación... porque la educación es las base del desarrollo de un distrito”*.

En realidad, la propuesta de involucramiento de la Municipalidad en el tema educativo tiene amplia aprobación en los diferentes actores que conforman la comunidad educativa local. Al parecer, directores y docentes piensan que la Municipalidad está en la obligación de apoyar a las IIEE para solucionar sus requerimientos y necesidades. Hay la percepción que aquélla tiene ahora más recursos que antes y que éstos podrían ser usados para esos fines. Veamos las palabras del Director de la escuela de primaria de Paracocalla: *“Yo pienso que la Municipalidad podría apoyar más... ¿o no habrá recursos? Pero yo creo que sí tienen más posibilidades para apoyar ahora que hay un poco más de recursos con el canon y todo eso”*¹⁹.

Otro elemento a tener en cuenta es la posible influencia de los técnicos y funcionarios que trabajan en la Municipalidad y su entorno. Tal es el caso, por ejemplo, del joven abogado que trabaja como Defensor de la DEMUNA. En la entrevista que sostuvimos con él nos refirió que, dada su cercanía personal con el alcalde, en varias oportunidades le ha aconsejado acerca de lo estratégico que resulta trabajar con el sector educación de su localidad. Al respecto alude a su experiencia en el año 2003 cuando se desempeñó como asesor del alcalde de la Municipalidad Provincial de Parinacochas, en Coracora, Ayacucho. Señala que en ese entonces él aconsejó al alcalde de esa provincia trabajar coordinadamente y estrechamente con los profesores, teniendo en cuenta “en las comunidades y en los distritos el profesor es el abogado, es el juez [de esas localidades]”. De ese modo, la Municipalidad priorizó sus políticas hacia la educación, realizando una serie de actividades tales como talleres de capacitación de docentes, entrega de materiales educativos, labores de “apoyo social” hacia ellos, y el financiamiento de la movilidad y el transporte *“para que puedan trasladarse a sus lugares de origen”*. Señala que el resultado de ese trabajo con el sector y el magisterio “fue muy bueno” y que tuvo repercusiones positivas sobre otros aspectos de la gestión edil. La explicación, según él, es que los docentes son “buenos transmisores políticos”, “son los que conocen muy de cerca la realidad local”, porque ellos están en relación estrecha con los padres de familia.

Esta persona señala que esas ideas se las ha transmitido al actual alcalde: *“Esa misma óptica se la comunicado al alcalde, así en forma amical... Quien habla es muy fiel con el alcalde. Y le he dicho que es muy bueno trabajar con los docentes y a partir de ahí se han hecho actividades con ellos. Se han realizado reuniones de camaradería”*. Agrega que además del espacio social y político que ocupa la Municipalidad, son los docentes los que destacan por “su presencia social”. Se trata, en suma, de lograr

¹⁹ El estudio también recogió diversos puntos de vista sobre la propuesta de la municipalización de la educación. Un resumen de las posiciones de los distintos actores entrevistados se presenta en el **Anexo 8**.

un vínculo o alianza estratégica entre la Municipalidad y ese sector. Dicho en sus propias palabras: “*Darnos el respaldo recíproco*”.

Acciones e iniciativas de la Municipalidad en educación²⁰

Entre las acciones más importantes cumplidas por la Municipalidad en relación a la educación del distrito destaca la contratación de docentes, la refacción de locales (proporcionando pintura y material para colocación de lunas para las ventanas, por ejemplo), y algunas obras de infraestructura en las escuelas (construcción baños o de cercos perimétricos y, eventualmente, la construcción de aulas).

En la comunidad de Parcocalla existe un colegio de primaria que funciona desde hace cuarenta años. Inicialmente el colegio tenía hasta el 4to. grado; posteriormente se consiguió completar todos grados. Su funcionamiento ha estado apoyado por la comunidad y la Municipalidad, esta última –durante la gestión del anterior alcalde- contribuía con el pago de los docentes. Mayores detalles sobre el funcionamiento de esta institución educativa se pueden encontrar en el **Anexo 6**.

En el presente año se ha hecho realidad el funcionamiento de la escuela secundaria en Parcocalla –la misma que en el mes de Junio ha sido reconocida oficialmente por el MED-. Para ello la Comunidad Campesina ha donado un terreno y su construcción se ha hecho con el aporte del trabajo de los mismos comuneros.

El caso de esta escuela refleja –una vez más- la dinámica de confluencia de diversos actores e instancias que permiten su implementación y su funcionamiento, aunque con muchas limitaciones y bajo condiciones de precariedad. Por ejemplo, en este caso, la UGEL colaboró con el apoyo de unos libros (aunque las docentes dicen que no son libros “acorde con la realidad” de los niños que viven en un contexto rural andino pobre). La Municipalidad, por su parte, ha donado diccionarios (15 en total) y otros libros para lectura (un libro de fábulas titulado “Fábulas inolvidables” y otro de cuentos titulado “Los mejores cuentos peruanos”). También colaboró con una máquina de escribir, así como con papeles y plumones.

El trabajo de campo del presente estudio incluyó una visita a este colegio de secundaria. En el **Anexo 7** se hace un resumen de la información recogida en esta visita.

Según refirió el alcalde, cuando se plantea que la municipalidad apoye con la realización de algunas obras en los colegios, ellos mismos (las autoridades de la municipalidad) hacen un diagnóstico. Dice que el mismo regidor encargado de Educación lo hace, va visita las escuelas, habla con el director y con el representante de padres de familia.

Fue interesante lo que el Defensor de la DEMUNA relató sobre la manera como las autoridades locales realizan visitas a las escuelas de la localidad y detectan “in situ” sus problemas y necesidades. Tal fue el

²⁰ En el **Anexo 3** se presenta un resumen de las actividades realizadas por la Municipalidad distrital en el campo de la educación. La implementación de las mismas –así como los detalles de los procesos que ello implica- se explica en la presente sección.

caso de la visita que realizó el Defensor junto con regidores municipales a la Comunidad de Ancasi, a dos horas y media trasladándose en movilidad, donde trabajan dos profesoras, constatando que *“una de ellas vivía en un solo espacio que era su habitación, la oficina de la dirección, su área de trabajo y su aula”*. Ese tipo de visita se hizo con varias autoridades, incluyendo las autoridades ediles. *“Pudimos constatar con las autoridades municipales que era urgente construir un albergue para los docentes”*. De ese modo, la Municipalidad se comprometió para solucionar ese problema. Específicamente está construyendo una habitación para las dos docentes.

Otro de los principales aportes que realiza la Municipalidad distrital a la educación de la localidad consiste en el pago de docentes. Actualmente la Municipalidad paga a 6 docentes que laboran en diferentes escuelas del distrito. Paga a dos docentes en el colegio secundario de Ccarhuayo, dos en la escuela primaria de Lahuani y dos en el colegio secundario en Parcocalla. También cubre el pago de los guardianes del colegio “Señor de Tayancani” y de la escuela de primaria de Parcocalla (trabajo de vigilancia que se hace necesario debido, en este último caso, a la existencia de equipos de cómputo). Estos guardianes a su vez hacen limpieza del local durante el día.

La contratación de docentes es una práctica de la Municipalidad de hace muchos años. Se hace a través de la elaboración de un convenio entre la Municipalidad y las escuelas, así como una previa coordinación con la UGEL correspondiente. En varios casos, la contratación de docentes es transferida a la esta última. Así, por ejemplo, en el caso del colegio secundario de Parcocalla de los dos docentes que vienen siendo contratados por la Municipalidad se tiene previsto que a partir de Agosto de este año la UGEL asuma el pago de uno de ellos –incluso, una resolución que así lo determina estaba en trámite al momento de nuestra visita–.

La Municipalidad también viene apoyando el funcionamiento de un comedor escolar en la IE “Señor de Tayancani” –desde abril de este año–. Para ello la Municipalidad proporciona mensualmente un saco de arroz, un saco de azúcar y dos botellas de aceite. Esos gastos que no aparecían inicialmente en el presupuesto del año de la Municipalidad. Como dice la Tesorera *“esto no está presupuestado, pero como la comunidad ha solicitado, se ha quedado en darles”*. También hay un aporte de los padres de familia (cada uno da 3 nuevos soles al mes por cada hijo, además proporciona una arroba de leña y dona algunos kilos de papa) y de los mismos docentes, quienes contribuyen con una cuota de S/. 10 nuevos soles al mes, entre todos.

El comedor escolar surgió por iniciativa de los docentes. Funciona en el mismo local del colegio, en una habitación que inicialmente estaba prevista para ser un depósito. Ahí se ha instalado un fogón con adobes. No tiene mesas. Los niños traen sus utensilios propios. Tampoco hay algún nutricionista que ayude a elaborar un menú para los escolares. *“El problema es que no tenemos los alimentos necesarios para una dieta balanceada”*, dice el Director. Para variar la dieta, eventualmente el saco de arroz se cambia por fideos (en la tienda del pueblo).

Las autoridades ediles y la gobernación del distrito han hecho gestiones en Cusco para ver la posibilidad de que el PRONAA preste apoyo al comedor. Actualmente, éste atiende a alrededor de 50 estudiantes que toman los alimentos en horas correspondientes al refrigerio escolar. Debe tenerse en cuenta que el horario de la escuela es de 8:30 a.m. a 3:15 p.m., con una hora de refrigerio o almuerzo: de 12:50 p.m. a 1:50 p.m.

Los beneficiarios son niños que vienen caminando desde Comunidades lejanas. Según nos refirió el director, la Comunidad más cercana está a 2 horas y las otras distan a 3 o 4 horas de camino a pie. Hay alumnos provienen de la comunidad de Ancasi y dada la enorme distancia –a casi 10 horas caminando- se quedan en alguna habitación alquilada o donde un familiar en Ccarhuayo.

Por otro lado, las autoridades ediles piensan que la Municipalidad debe intervenir en la promoción del deporte en la localidad. De hecho, para este año se ha presupuestado un monto de 100 mil nuevos soles para ser invertidos en la construcción de un estadio municipal que tendrá canchas, lozas deportivas, zonas recreativas, y además contará con una piscina. Para eso la Municipalidad contará con el apoyo de la municipalidad vecina de Ccatca que proporcionará un volquete y un cargador para los trabajos –a cambio de una oruga que le prestará la primera-.

Otro tipo de apoyo a las escuelas

Actualmente la IE de primaria de Parocalla carece de corriente eléctrica, por lo que no pueden usar las computadoras que tiene. Los padres de familia han presentado –recientemente- un memorial a la Municipalidad para lograr la instalación de la luz en el centro educativo y han recibido una respuesta positiva.

El director de esa IE dice que hasta ahora la Municipalidad ha atendido siempre a las demandas y los requerimientos que les han hecho. Menciona, como ejemplo, el apoyo para costear la movilidad para que los docentes puedan ir a la sede de la UGEL, ubicada en Urcos. También refiere la donación realizada por la Municipalidad de altavoces y equipo de sonido que solicitaron en Abril (para ser usado en el aniversario del colegio en Mayo).

Actualmente, las autoridades del colegio están solicitando a la Municipalidad la construcción de un nuevo local más amplio con material noble, que permitiría la constitución de un colegio integrado (primaria, secundaria) que contaría con laboratorio y centro cómputo, entre otros ambientes.

Se están poniendo de acuerdo con la Municipalidad sobre el sitio donde se construirá, dado que aún no hay consenso al respecto. En efecto, en la entrevista sostenida con el alcalde éste señalaba que debería ser en un lugar más cercano a la plaza principal del pueblo –la capital del distrito- y no en la zona donde ahora plantean las autoridades del colegio.

El financiamiento de esta obra será cubierto por la Municipalidad y los aportes que ésta logre de otras instancias. Por lo pronto, la Municipalidad está haciendo gestiones con el Gobierno Regional para conseguir su apoyo; y se prevé que los padres de familia podrían aportar con mano de obra o faena para la construcción.

Se cuenta con un presupuesto de 60,000 nuevos soles para la construcción del centro de cómputo del colegio –monto que fue asignado por la Municipalidad a partir de una propuesta originada en los docentes de la IE “Señor de Tayancani” y canalizada través del Presupuesto Participativo-. Su ejecución cubrirá sólo la construcción del local del centro de cómputo, por lo que se tiene previsto también hacer gestiones para su equipamiento. Actualmente la IE tiene sólo 10 computadoras que donó la gestión edil anterior y busca conseguir más.

Como se señaló en la sección 5, el apoyo de la Municipalidad es directamente proporcional a la poca presencia del estado central en la educación de la localidad. La visita a la IE “Señor de Tayancani” dejó en claro dos cosas. Por un lado, que el apoyo del gobierno local no es reciente; y, por otro lado, que el apoyo del Ministerio –a través de la UGEL- es mínimo.

En efecto, el colegio existe desde hace 7 años y se creó gracias al apoyo de la gestión municipal anterior. El terreno fue comprado por la Municipalidad, y las aulas fueron construidas con el aporte de la misma – además de la faena de los padres de familia-.

Actualmente trabajan 9 docentes. El director dice que necesitan más implementación educativa. Sin embargo el apoyo del sector a través de la UGEL es mínimo: sólo se limita a la entrega de tizas, recogedores y escobas. Aunque reconoce que este año sí se les ha donado un televisor de 20 pulgadas. No han recibido libros, pero sí manuales que se han repartido a los docentes.

“No hay apoyo suficiente de parte de la UGEL. Siempre hemos ido a la UGEL para pedir el apoyo, pero nos manifiestan que no hay presupuesto, y que el presupuesto sólo está destinado a eso que nos están dando. Entonces, ¿hasta dónde más podemos llegar? No, pues, no se puede”.

Otro aspecto en el que el director reclama más atención es la asesoría a nivel pedagógico. Aunque reconoce que sí ha habido un apoyo “en orientación pedagógica”. Y agrega: *“Vienen, nos monitorean, nos dicen los recursos y las estrategias que debemos manejar con los alumnos”.*

En general, a diferencia de lo que sucede con la percepción de las instancias centrales o intermedias del sistema educativo, la visión sobre el rol de la Municipalidad en la educación local es más positiva. Eso fue, por ejemplo, lo que se captó en la IE de primaria de la Comunidad de Buenavista Parococalla. El director señaló que la Municipalidad *“está trabajando bien”*. Agregando: *“A nosotros nos está apoyando con mobiliario al colegio. El alcalde del distrito siempre se preocupa por la educación de los niños”.*

Esta opinión positiva no sólo la tienen los actores educativos sino también otras instancias y organizaciones de la sociedad civil local, como la DEMUNA. Al respecto, la opinión del Defensor de esta institución fue la siguiente: *“En el sector educación, la Municipalidad trabaja muy bien. Tiene contratados siete u ocho docentes, que son pagados directamente con presupuesto de la Municipalidad. La Municipalidad quiere que estos profesionales se aboquen y trabajen íntegramente por la niñez. Y es por eso que el Municipio sí les exige. En Parococalla, aquí mismo en la capital del distrito, el Municipio les exige. El alcalde... [les pide] que ellos tienen que estar puntuales aquí. Haciendo uso de sus días libres, por supuesto. Pero que tengan que dedicarse, que destaquen, dejando de estar participando en sus huelgas sindicales, o en sus reuniones de su institución [sindical]”.*

Es importante resaltar que la visión positiva sobre el rol de la Municipalidad no sólo tiene que ver con sus funciones como ente financiador de las obras de infraestructura sino con otro tipo de funciones más relacionadas a las labores de supervisión y vigilancia sobre el cumplimiento del trabajo docente. Aunque no pudimos corroborar esta versión, según el Defensor de la DEMUNA la Municipalidad les solicita informes a los docentes y les exige que se capaciten.

El rol de la DEMUNA en la educación local

Como se ha señalado, la Municipalidad de Ccarhuayo cuenta con una Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNA)²¹. Al parecer, la DEMUNA tiene un papel importante respecto a la educación en el distrito. Sobre todo, cumple funciones de vigilancia de la labor docente y control de la asistencia de los niños a sus escuelas. Esta labor de seguimiento se realiza a través de los Promotores Defensores en las mismas IIEE (Ver **Anexo 4** donde se analiza sucintamente ese rol de la DEMUNA).

Estos promotores son seleccionados por el Director y los docentes en base a sus méritos académicos y su nivel de responsabilidad. Ellos participan de un proceso de capacitación para que posteriormente lleguen a formar parte del equipo de la DEMUNA junto con el Defensor. Hasta el momento se han llevado a cabo dos talleres –uno en el Cusco y otro en Ccarhuayo mismo- a cargo de UNICEF.

El programa de la DEMUNA, a la fecha, sólo han trabajado en tres colegios: el de primaria y el de secundaria de la capital de Ccarhuayo y el de Parcocalla (de secundaria).

En palabras del propio Defensor, los Promotores se convierten en un “*referente para sus compañeros*” y cumplen labores de vigilancia: “*Ellos hacen saber si los profesores cumplen con sus horarios, si vienen. También nos informan sobre qué alumnos faltan*”. Se constituyen así en “*Un canal de quejas de las infracciones que se puedan dar en la institución*”.

Los días Domingos también apoyan dos funcionarios de la Municipalidad el señor Mario Quispe Gómez, quien ejerce el cargo de Jefe del Registro Civil, y el señor Bernardino Vitorino Flores, quien es el Secretario Municipal.

Estas personas a su vez participan como la contraparte técnica de la DEMUNA. Su participación como funcionarios de la Municipalidad, según el Defensor, permite dar celeridad a los trámites gestionados por la misma DEMUNA. Para ello el Defensor pone como ejemplo un trámite de inscripción (de nacimiento) extemporánea: “En ese caso, como el funcionario de la Municipalidad forma parte del equipo de la DEMUNA entonces hace rápido el trámite, ya no me lo demoran”.

En el momento de nuestra visita, se venía preparando un taller con cuarto y quinto grado de secundaria del colegio “Señor de Tayancani” sobre los derechos y las obligaciones de los niños y adolescentes. Se tenía pensado invitar a alumnos de grados menores y a alumnos del colegio “Miguel Grau” de Parcocalla.

²¹ La Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (Demuna) es un servicio que funciona a cargo de los gobiernos locales. Tiene por finalidad la de promover y proteger los derechos que la legislación reconoce a los niños y adolescentes. Como tal, depende del MIMDES pero su instalación y funcionamiento es establecido por las municipalidades. Entre sus principales funciones definidas por ley están: coordinar programas de atención; intervención y denuncia en caso de violación de derechos; promover el fortalecimiento de los lazos familiares; fomentar el reconocimiento voluntario de la filiación; brindar orientación a la familia; conocer la situación de los niños y adolescentes; y conocer la colocación familiar. (Fuente: Beatriz Boza, “Gasto público con incidencia en infancia: Análisis comparativo entre Demunas y Wawa Wasis”. En: Vigilancia Ciudadana de la Acción del Estado sobre la Infancia. Oficina de Coordinación Nacional Proyecto Niños del Milenio, 2007).

La DEMUNA también realiza un trabajo con los padres de familia. Apoya por eso a la Escuela para padres. En el colegio “Señor de Tayancani” ha venido realizando este tipo de eventos debido al interés mostrado por los docentes. Ahí se ha hecho un taller con padres de familia y en la semana entrante se tenía pensado hacer otro –para el cual se piensa traer a algún especialista-.

El trabajo de la DEMUNA ha supuesto la realización de diagnósticos acerca de la problemática social del distrito, con particular énfasis en los temas referidos a la niñez y la adolescencia. Así, por ejemplo, en el mes de Abril se realizó un taller donde participaron todas las autoridades locales y expusieron la problemática social (incluyendo los problemas de alcoholismo y violencia familiar), proponiendo salidas y soluciones desde la perspectiva de sus respectivas instituciones.

El programa de la DEMUNA ha sido financiado por UNICEF. Dado que este apoyo es limitado y tiene un plazo determinado, el Defensor señala se está empezando a pensar en la autosostenibilidad del programa. Es probable que siga contratando al Defensor pero el financiamiento provendrá probablemente del Presupuesto Participativo de la Municipalidad.

7) Espacios de concertación, participación de sociedad civil y recursos locales

En Ccarhuayo llegó a constituirse el CCL –según el promotor de CCAIJO como parte de la necesidad de un cumplir con una exigencia formal-. Sin embargo, el espacio de concertación con mayor nivel de organicidad y representación social ha sido el Comité de Desarrollo Distrital (CDD), el cual se constituye en el período del alcalde Benigno Díaz Barrientos (1996-1999). Dicho comité estuvo funcionando activamente hasta el período que culmina en el año 2002. A partir del año 2003 se debilita, convocándose a reunión para tratar problemas comunes determinados. Actualmente, de acuerdo al Asesor Legal, existe el compromiso de parte del alcalde de fortalecer y reactivar este espacio²².

Por otro lado, el distrito de Ccarhuayo –como el resto de localidades del país- constituye un espacio donde confluyen diversas iniciativas de instituciones públicas y privadas. Entre estas últimas tienen particular relevancia las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONG). En nuestra visita a la localidad se pudo registrar la presencia de las siguientes:

- World Vision - Visión Mundial, que trabaja en dos distritos, además de Ccarhuayo: Quiquijana y Cusipata – tiene programas referidos a la primera infancia y la educación primaria, y da apoyo en capacitación de docente.

²² El CDD se conforma en el período de Benigno Díaz Barrientos, presidido por el alcalde y el consejo directivo las IIEE, Salud, ONG CCAIJO, ONG Bartolomé de las Casas y organizaciones de base (Junta de Riego, comunidad campesina José Carlos Mariátegui, etc.), donde hubo participación de “todos”. Funcionó activamente en ese período al igual que en el siguiente de Julio Gutiérrez (1999-2002) y luego en el 2003 baja la periodicidad de las reuniones y se convierte en un espacio para resolver problemas comunes y determinados, únicamente. La actual gestión ha manifestado el compromiso de relanzarlo.

- FAO - Fundación Holanda- Perú que trabaja en Ccatca y Ocongate en proyectos de producción agrícola pero también de capacitación para animadores sociales de PRONOEI y equipamiento de locales escolares.
- UNICEF tiene presencia en cuatro distritos –Ccatca, Ccarhuayo, Ocongate y Marcapata- y trabaja en temas de desarrollo económico, ecología,
- ONG SOLARIS que trabaja en Ccatca y Ocongate. Entre aportes ha ayudado al diseño de instrumentos de gestión municipal y capacitación de autoridades y funcionarios.
- La ONG Centro de Capacitación Agro-Industrial Jesús Obrero (CCAIJO) que hace trabajo en desarrollo económico, humano e institucional en la Provincia de Quispicanchi (ver **Anexo 9** para mayor información sobre la labor de CCAIJO en el apoyo a los gobiernos locales en Quispicanchi).

También tiene presencia a nivel regional la ONG Pucllasunchis, Naciones Unidas (con un proyecto de las “cocinas mejoradas”) y la ONG “Alternativa” con programa EDUCAL basado en un trabajo con la UGEL Quispicanchi y algunas escuelas de la provincia, consistente en la capacitación para uso de un software georeferenciado con indicadores educativos.

Las ONG son de hecho un “activo” dentro del espacio distrital y provincial, en la medida que canalizan recursos diversos y contribuciones técnicas a comunidades, sociedad civil e instituciones públicas, constituyéndose así en “aliados estratégicos” para las instancias estatales y gobiernos locales.

Así, por ejemplo, la UGEL Quispicanchi ha conseguido apoyo de una ONG para el trabajo de supervisión y monitoreo en las Redes educativas. Por otro lado, durante los días cercanos a nuestra visita se tenía previsto realizar un evento que contaba con el apoyo y el auspicio de la ONG Solaris. Se trata de un Curso Taller concertado con la Municipalidad Provincial para ir trabajando el tema de “escuelas eficientes” –en el que también interviene el Ministerio de Salud-. La UGEL ha seleccionado 12 escuelas donde se trabajan diferentes aspectos, de salud, de higiene, etc. Mientras que la UGEL proporciona el aporte técnico pedagógico y la información que maneja, la Municipalidad provincial proporciona recursos económicos, facilita el seguimiento, y realiza la coordinación con el Ministerio de Salud –lo cual queda garantizado con la participación del Sub gerente de Desarrollo Social que tiene que ver con educación.

Otro proyecto –que sí involucra al distrito de Ccarhuayo, además de Ccatca, Ocongate y Marcapata- consiste en trabajar sobre el tema de la violencia infantil. Ese proyecto se llevará a cabo con apoyo de UNICEF y consiste en desarrollar capacitación y formación continua a docentes en los temas de violencia, maltrato infantil y prevención de desastres naturales. Para ello UNICEF coordina con las municipalidades y la UGEL convoca a las IIEE.

Es importante resaltar la visión que maneja la UGEL respecto a la necesidad de sumar esfuerzos distintas instituciones. En palabras de la Jefa de AGP: *“Estamos tratando de trabajar concertadamente, y no a través de esfuerzos aislados...”*. Se habla de trabajar con los “aliados”, quienes son vistos como “instituciones estratégicas” y cuyo aporte resulta fundamental –en la medida que los recursos públicos son escasos-.

El apoyo de las ONG se da en áreas y problemáticas diversas. Por su parte, la Municipalidad de Ccarhuayo ha podido implementar gran parte de sus actividades (como la de riego tecnificado) gracias a la asesoría que viene recibiendo de la ONG CCAIJO –con la cual tiene un convenio-.

El trabajo de esta ONG está centrado en la provincia de Quispicanchi y se hace bajo el enfoque de desarrollo territorial –bajo la idea de “aprovechar los distintos capitales que tiene un municipio”- buscando la integración de un territorio a partir de la complementariedad de recursos y a través de las mancomunidades²³ (Ver **Anexo 9**).

CCAIJO ha apoyado a anteriores gestiones y en la actual lo ha hecho a través de asistencia técnica en proyectos de agua potable y proyectos de irrigación, y en el proceso del presupuesto participativo.

En principio, esta ONG había planeado iniciar un programa de capacitación y asesoría en gestión en el año 2007 pero no se pudo concretar esa acción; por lo que recién en el año 2008 se llevará a cabo el mismo. Hay un compromiso verbal de las autoridades para participar en la capacitación en gestión pública de inversión (en diversos temas como SIAF, Consucode, planillas electrónicas, etc.).

Según señala el mismo alcalde, a través de este tipo de capacitación en gestión municipal se busca tratar algunos temas relevantes –como el de la agricultura y la ganadería-, y de priorizar necesidades a través de una adecuada planificación. La capacitación ayudará, además, a un mejor conocimiento de las autoridades edilicias acerca de las funciones de las distintas instancias de la estructura municipal.

De hecho, se está tratando de coordinar con otras ONGs, como por ejemplo SOLARIS. Y también con empresas privadas –como con CONIRSA-. Respecto a esto último resulta interesante el programa de desarrollo local que tienen: quieren apoyar la conversión del corredor vial en corredor económico. Van a invertir para apoyar a los gobiernos locales y la ONG CCAIJO participará en ese proceso.

Otro recurso importante para la Municipalidad es el asociacionismo municipal. Aunque no están afiliados a la REMURPE, de hecho, la Municipalidad de Ccarhuayo participa en una Asociación de Municipalidades de Quispicanchi, junto con otras 11 Municipalidades de esta provincia. Esta asociación les sirve para apoyarse mutuamente y canalizar recursos que se consiguen en forma colectiva, priorizando los distritos más pobres.

Eventualmente participa con otras municipalidades en coordinaciones para abordar temas específicos. Sin embargo, parece ser que la afinidad partidaria de los alcaldes influye en el grado de colaboración alcanzado. Así, por ejemplo, la relación con la vecina Municipalidad distrital de Ocongate no es muy estrecha, debido a diferencias de tipo político con el alcalde.

Existe una Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. Y en los días cercanos a nuestra visita se había desarrollado un evento de la Mesa sobre el tema de la Niñez, el mismo que se hizo con apoyo de la DEMUNA a nivel distrital.

Es interesante tener en cuenta que estas instancias de coordinación pueden ser –y de hecho lo son- plataformas de apoyo y espacios de concertación para un trabajo a favor de la educación. Así lo entienden y propugnan los mismos actores que participan en ellos.

²³ El promotor de CCAIJO señala que se trata de “ver las zonas como una unidad de gestión sin importar los límites políticos”. En ese sentido, refiere que entre las potencialidades de Ccarhuayo están los recursos que dispone a partir de la agricultura, y las posibilidades de incorporación a un circuito turístico de Ocongate, a partir de la oferta de turismo de aventura y de las manifestaciones de su cultura viva.

La entrevista con la Jefa de AGP de la UGEL Quispicanchi dejó en claro que el proceso de construcción del Proyecto Educativo Local ha implicado un esfuerzo de colaboración y confluencia de diversos actores de la provincia.

La elaboración del PEL ha supuesto un avance importante. Tal como ha sido elaborado hasta ahora, el PEL viene a ser un diagnóstico y una prospectiva de la problemática educativa impulsados desde la UGEL.

Junto a ese proceso también se ha dado la constitución del COPALE a nivel provincial. Fue creado en el 2004 a partir de la iniciativa de la UGEL y llegó a funcionar bien hasta el año pasado, cuando se produjo el cambio de autoridades ediles. En el COPALE participaron autoridades locales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Con ese COPALE se elaboró un PEL mediante la metodología de audiencias públicas donde se plantearon las demandas y necesidades locales. En cada distrito de la provincia se hizo una audiencia pública a lo largo de dos años (2004 y 2005). A pesar de contar con un documento casi listo para ser aprobado a fines del 2006, se reconoció que había deficiencias en su elaboración, principalmente a nivel de diagnóstico y debido a la ausencia de algunas instituciones clave. Esto llevó a re-impulsar el proceso para hacerlo más abierto, participativo y representativo. Como nos decía al respecto al Jefa de AGP: “Hemos visto la necesidad de incorporar a más actores sociales, como son los otros ministerios, como Salud y Agricultura”. Se tiene previsto que luego de este proceso pueda constituir el nuevo COPALE –para lo cual la UGEL viene planificando un Taller-. En los días de nuestra visita, se estaba planeando realizar este Taller que serviría para fijar una ruta de trabajo en coordinación con el CCL – Comité de Coordinación Local. La convocatoria la hace la Municipalidad provincial junto con la UGEL (con la firma del alcalde y el Director, respectivamente).

El distrito de Ccarhuayo participó de ese proceso de constitución del COPALE y construcción del PEL. Lo hizo a través de algunos representantes del distrito, directores de IIEE, docentes y padres de familia. Aunque resulta significativo que al momento de preguntar a las actuales autoridades ediles respecto de este proceso, ellas señalaran no tener conocimiento al respecto. En efecto, al momento de preguntar a las autoridades ediles si están al tanto de lo que es un Proyecto Educativo Local (PEL) o si saben algo acerca de los Consejos de Participación Local Educativo (COPALE), las respuestas pusieron en evidencia un desconocimiento del tema.

Esta falta de información contrasta con el proceso participativo generado en torno a la elaboración del PEL a nivel provincial. La explicación estaría en la débil representatividad de quienes participaron en nombre de la sociedad civil del distrito –fenómeno por demás común en el resto del país-.

Si bien se ha avanzado en establecer estos niveles de gestión participativa en la provincia, en los distritos no ha habido un proceso similar. Lo que sí se registró fue una iniciativa de proyectos educativos que están trabajando las Redes educativas en la provincia. En ese trabajo ha sido notorio el apoyo brindado por algunas municipalidades, dice la Jefa de AGP al respecto: “Ahí debo destacar que algunas municipalidades han logrado conceder presupuesto para el funcionamiento de las Redes” –aunque no menciona específicamente el caso de Ccarhuayo-.

8) Conclusiones

El caso de la Municipalidad de Ccarhuayo permite poner de relieve algunas características importantes en relación a las capacidades de gestión de los gobiernos locales –en particular de las municipalidades del ámbito rural- y su intervención en el terreno educativo a nivel local.

Un primer rasgo que cabe destacar se refiere a los problemas existentes en las capacidades de gestión y la falta de uso de los instrumentos normativos que coadyuvan a su desarrollo. Sin embargo, al mismo tiempo, daría la impresión que estamos frente a una municipalidad en situación de “tránsito”: entre una forma organizativa tradicional y un estilo de gestión “empírico”, por un lado, y un esfuerzo por adaptarse a las necesidades que plantea el nuevo contexto político de la descentralización y la coyuntura macroeconómica favorable, por otro lado.

Al parecer, las autoridades ediles son conscientes que la organización actual no resulta adecuada ni pertinente para los desafíos que tiene la Municipalidad. Pero también pareciera que el bajo nivel educativo y de formación de las autoridades no constituye una barrera infranqueable para desarrollar una gestión exitosa; ello siempre y cuando se busque incrementar el capital humano del personal que labora en la Municipalidad. De ello también parecen estar conscientes las autoridades actuales.

Por otro lado, el caso de Ccarhuayo confirma el supuesto planteado por la investigación referido a la falta de coherencia entre el discurso de las autoridades, la documentación formal y los planes de desarrollo de la Municipalidad. Esto es cierto, incluso, en áreas de trabajo específicas como el de la educación.

De hecho, no hay concordancia entre los objetivos planteados en el documento del PDC y lo que viene haciendo la Municipalidad en relación a la educación. Tampoco la hay entre aquéllos y la estructura organizativa y el capital humano con que cuenta ésta en la actualidad. Pero, incluso, analizando la coherencia interna del PDC tampoco se observa concordancia entre el objetivo específico (de “evaluar la propuesta de educación bilingüe intercultural”) y las actividades planteadas (talleres con padres de familia y evaluación de impacto).

Partiendo de un diagnóstico basado en datos sobre los niveles de pobreza extrema del distrito, el discurso de la autoridades ediles se encuentra centrado en la idea del gobierno local como promotor del desarrollo local y basado en dos ejes centrales: a) agricultura y ganadería, b) educación y salud (bajo la concepción de que ambas formas de promoción del “desarrollo humano” constituyen herramientas para superar pobreza).

Se trata de una Municipalidad de un distrito muy pobre que, sin embargo, vive una etapa de bonanza que podría permitirle la modernización de su gestión –de ello existen algunas evidencias-. En el discurso de las autoridades locales la educación es concebida como un pilar del “desarrollo humano” y social del distrito. Aunque esta visión no está del todo bien plasmada los proyectos de documentos de gestión con que cuenta la Municipalidad, sí parece guardar coherencia con la prioridad y dedicación que la Municipalidad le da a las actividades relacionadas a la educación. Pero es importante señalar que hablamos de prioridad en términos de la atención, las actividades realizadas y al apoyo –a través de gestiones- para asegurar el funcionamiento del sistema –lo cual es altamente valorado por la población y las Comunidades, con el consiguiente impacto político local-. Esta prioridad y preocupación por la

educación no tiene un correlato en una estrategia planificada en el campo educativo. En parte, eso podría deberse a la relativa precariedad institucional de la Municipalidad. Ello no obsta que ésta haya continuado una tendencia histórica de apoyo del gobierno local a las Comunidades a través de la provisión de infraestructura –y algo de materiales- y el apoyo a los docentes, pero al mismo tiempo un rol de vigilancia sobre su asistencia a las escuelas.

Por otro lado, la prioridad dada a la educación –en el discurso de las autoridades y en las actividades de la Municipalidad- tampoco se expresa en el presupuesto. Un análisis de la proporción del gasto correspondiente a actividades de educación, recreación y cultura revela que en el año 2007 la Municipalidad destinó alrededor de 8.8 % de sus recursos a las mismas. Para el año 2008 se tiene previsto un monto equivalente a casi 14 % del Presupuesto.

De lo anterior se puede concluir, por un lado, que hay un incremento real significativo en el gasto destinado a educación –concordante, en ese sentido, con la prioridad otorgada al nivel del discurso de las autoridades a ese rubro-. Pero, al mismo tiempo, en cierto sentido se puede afirmar que aún así presupuestalmente el rubro de educación no llega a ocupar un lugar prioritario en la política municipal. Ello se explicaría en gran medida por la envergadura de las necesidades relacionadas al desarrollo de infraestructura y los requerimientos de la actividad productiva principal (la agricultura).

En efecto, la distribución del presupuesto indica que la prioridad del gobierno local se centra en el desarrollo agropecuario, la construcción y el mejoramiento de vías de comunicación (trochas carrozables), y –en menor medida- en los sectores de salud y educación.

Lo sí se observa es que –de una forma u otra- las autoridades ediles sí tienen un conocimiento cercano de la realidad educativa local. Si bien no manejan cifras exactas o indicadores específicos de la realidad educativa local, sí tienen un conocimiento general de los problemas que enfrenta la educación, particularmente sobre necesidades de infraestructura, ausentismo escolar y presencia de docentes en las escuelas.

El diagnóstico que tienen ellos apunta a la inasistencia de docentes como uno de los principales factores causales; y al rol fiscalizador y de vigilancia social de la Municipalidad como una de las mejores soluciones.

Resulta interesante constatar que las intervenciones dirigidas e implementadas directamente por las autoridades locales (alcalde y principalmente los regidores, en particular en el área de Educación) son precedidas por una suerte de “diagnóstico” de los problemas. Esto constituye una fuente valiosa para el conocimiento y toma de contacto con los actores educativos.

En general, se puede concluir que hay 4 factores que motivan la intervención de la Municipalidad en educación: a) la concepción sobre desarrollo y la importancia que tiene la educación para la Municipalidad; b) la “necesidad” de hacerlo frente al vacío que deja el Estado central; c) la demanda de la propia población; d) la importancia estratégica de los docentes para la Municipalidad, tanto desde el punto de vista social como político.

Entre todos ellos, pareciera que el factor preponderante es el vacío que deja la inacción del estado –desde el gobierno central-. Como dice el promotor de CCAIJO, en términos de la provisión de recursos para la

educación las municipalidades rurales de la zona “hacen mucho”. Y lo hacen frente a la inacción del estado central, dado que en esos lugares, como en Ccarhuayo “*el sector [de Educación] siempre estuvo ausente*”. Agrega: “*Las municipalidades tienen la presión. Como está tan lejos el Ministerio o la UGEL, entonces cuando falta un profesor a quien le dicen ‘zamba canuta negra’ es al alcalde. ¿No es cierto? Y es el alcalde el que termina contratando a los profesores*”. Agrega: “*Claro que el ministerio de Educación está feliz porque tiene un gobierno local que hace su papel*” ...

ANEXO 1

Relación de personas entrevistadas

- Valerio Aparicio Holgado
Alcalde de la Municipalidad Distrital de Ccarhuayo – Provincia de Quispicanchi, Cusco
- Nolasco Mamani Condori
Regidor y encargado de Deportes, Cultura y Educación de la Municipalidad Distrital de Ccarhuayo
- Segundo Quispe Ccapac
Regidor y encargado de Maquinarias pesadas de la Municipalidad Distrital de Ccarhuayo (encargado de la Municipalidad durante la ausencia del alcalde)
- Carlos Quispe Quispe
Regidor de la Municipalidad Distrital de Ccarhuayo (y comunero de la Comunidad Campesina de Parcocalla)
- Elsa Aguilar de Núñez
Jefa de la Unidad de Planificación y Presupuesto, Contadora de la Municipalidad Distrital de Ccarhuayo (asesora en la parte administrativa, de abastecimiento, tesorería y contabilidad)
- Bernardino Vitorino
Secretario Municipal y Jefe de Personal de la Municipalidad Distrital de Ccarhuayo
- Simón Caballero Parra
Jefe de la Unidad de Abastecimiento de la Municipalidad Distrital de Ccarhuayo
- Walter Fernández Chura
Defensor de la DEMUNA de Ccarhuayo
- Walter Quispe Huamán
Abogado asesor de la Municipalidad de Ccarhuayo
- Efraín Aparicio Holgado
Gobernador del Distrito de Ccarhuayo
- Jaime Gutiérrez Puntac
Director de la IE 505058 de primaria de la Comunidad de Parcocalla
- Edith Casa Alvis
Directora de la IE “Miguel Grau Seminario” de la Comunidad de Parcocalla

- Vilma Mamani Condori
Docente (área de matemática) de la IE “Miguel Grau Seminario” de la Comunidad de Parcocalla
- Emilio Paucarmayta Chacón
Presidente de la APAFA de la IE “Miguel Grau Seminario” de la Comunidad de Parcocalla
- Julián Ulloa Mamani
Vicepresidente de la Comunidad Bellavista – Parcocalla
- René Muñisaca Hito
Director de la IE “Señor de Tayancani” de Ccarhuayo
- Luz Ramírez
Jefa del Área de Gestión Pedagógica de la UGEL Quispicanchi
- Graciela Linares García
Ex docente y ex Regidora de la Municipalidad Provincial de Quispicanchi
- Ebert Molina
Promotor de la ONG “CCAIJO”

ANEXO 2

Objetivos del Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de Ccarhuayo 2007 - 2010 referidos a la Educación y Recreación²⁴

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACCIONES
EDUCACIÓN		
1.- Adecuar las políticas educativas a la realidad social y cultural del distrito.	1.1. Evaluar la propuesta de educación bilingüe intercultural.	1.1.1. Realizar talleres con padres de familia, estudiantes, asociaciones de padres de familia, sector educación e instituciones promotoras de educación bilingüe, para discutir las potencialidades y limitaciones de la IBI. 1.1.2. Realizar una evolución del impacto de la educación bilingüe.
2.- Convertir a los colegios en eficaces espacios poli funcionales de capacitación y formación integral.	2.1. Mejorar la propuesta educativa de los colegios, propiciar la creación de un colegio agropecuario.	2.1.1. Dotar la mejor infraestructura, mobiliario y material adecuado a los colegios y centros educativos del distrito, 2.1.2. Diversificar los contenidos curriculares educativos.
3.- Desarrollar y potenciar las capacidades del profesorado de Ccarhuayo.	3.1. Los profesores deben convertirse en agentes permanentes de la capacitación.	3.1.1. Construir la mesa de concertación de educación y ser el agente permanente de capacitación.
4.- Promover la erradicación del analfabetismo.	4.1. Desarrollar una política de disminución paulatina del analfabetismo (sobre todo femenino) adaptada a la realidad social y cultural.	4.1.1. Capacitar a los promotores de alfabetización. 4.1.2. Mejorar la capacidad de convocatoria del programa de alfabetización.
5.- Convertir a los padres en piezas claves para la	5.1. Promover y desarrollar el rol activo de los padres	5.1.1. Realizar talleres con los padres de familia para

²⁴ Plan de Desarrollo Concertado de la Gestión Municipal del Distrito de Ccarhuayo 2007-2010. pp.45-47.

canalización educativa.	de familia en el seguimiento del desempeño educativo de sus hijos.	el rol de la educación de sus hijos. 5.1.2. Organizar e institucionalizar la escuela de padres.
6.- Desarrollar infraestructuras que favorezcan las condiciones adecuadas para el aprendizaje.	6.1. Resolver los principales problemas de infraestructura existentes, implementación de bibliotecas escolares, impulsar los centros de cómputo e INTERNET.	6.1.1. Refaccionar y ampliar el mobiliario e infraestructura. 6.1.2. Ampliar y mejorar paulatinamente la dotación de servicios básicos (agua, desagüe, electrificación) y espacios de recreación a los centros educativos.
RECREACIÓN		
1.- Promover una recreación sana del vecindario.	1.1. Promoción y construcción de campos deportivos.	1.1.1 Construcción de módulos integrales deportivos.
	1.2. Construcción de parques infantiles.	1.2.1. Construcción de parques infantiles con recursos de la zona.
	1.3. Fomentar presentaciones culturales.	1.3.1. Organizar presentaciones culturales, folklóricas, deportivas. 1.3.2. Organizar agrupaciones culturales.

ANEXO 3

Actividades de la Municipalidad de Ccarhuayo en educación, cultura y recreación

A continuación se presenta un listado de las actividades que realiza la Municipalidad en relación al tema educativo:

- Apoyo en infraestructura: construcción de aulas, baños, cercos perimétricos o centro de cómputo.
- Refacción de locales (proporcionando pintura y material para colocación de lunas para las ventanas, por ejemplo).
- Apoyo con equipamiento, materiales, y otros a las IIEE (ej. donación de altavoces y equipo de sonido a la IE de primaria de Parcocalla).
- Contratación de docentes: pago de 8 docentes –algunos en forma “provisional”-.
- Pago de los guardianes del colegio “Señor de Tayancani” y de la escuela de primaria de Parcocalla.
- Apoyo a un comedor escolar de la IE de primaria “Señor de Tayancani” que atiende a 50 estudiantes. (Para ello la Municipalidad proporciona mensualmente un saco de arroz, un saco de azúcar y dos botellas de aceite. Esos gastos que no aparecían inicialmente en el presupuesto del año de la Municipalidad. Como dice la Tesorera “esto no está presupuestado, pero como la comunidad ha solicitado, se ha quedado en darles”).
- Apoyo para costear la movilidad para que los docentes puedan ir a la sede de la UGEL, ubicada en Urcos.

En cuanto a los proyectos que esta implementando la Municipalidad o que tiene planeado hacer, se pueden mencionar los siguientes:

- Proyecto de apoyo al deporte: la construcción de un estadio municipal que tendrá canchas, lozas deportivas, zonas recreativas, y además contará con una piscina (para lo cual se ha presupuestado para el 2008 un monto de 100 mil nuevos soles).
- Proyecto con la IE de primaria de Parcocalla que carece de corriente eléctrica, por lo que no pueden usar las computadoras que tiene y han logrado el compromiso de la Municipalidad para resolver el problema
- Proyecto de apoyo a la construcción con material noble de un colegio completo (primaria, secundaria) que contará con laboratorio y centro cómputo, entre otros ambientes.
- Proyecto de apoyo a la construcción del centro de cómputo de la IE “Señor de Tayancani” –por un monto de 60 mil soles que fue asignado por la Municipalidad a partir de una propuesta originada en los docentes y canalizada través del Presupuesto Participativo-. Su ejecución cubrirá sólo la construcción del local del centro de cómputo, por lo que se tiene previsto también hacer gestiones para su equipamiento. Actualmente la IE tiene sólo 10 computadoras que donó la gestión edil anterior y busca conseguir más.

ANEXO 4

El rol de la DEMUNA en la educación local en Ccarhuayo

Una organización clave a nivel distrital es la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNA). Como se verá a continuación, el trabajo de esta institución tiene directa incidencia en la educación de los niños de la localidad.

La DEMUNA de Ccarhuayo se implementó a partir de un convenio con UNICEF, en virtud del cual durante una etapa inicial el Defensor²⁵ fue pagado por esta institución, y a partir de entonces ese gasto ha sido asumido por la Municipalidad.

En Ccarhuayo la DEMUNA que depende del MIMDES; en cambio, en Ocongate también hay una DEMUNA que depende la Parroquia de Quispicanchi. El rol de la Municipalidad de Ccarhuayo para la implementación de la DEMUNA ha sido fundamental. Se hizo un convenio con UNICEF de cuatro meses, que luego de vencido se ha renovado hasta fines de este año. En cuanto a la sostenibilidad del programa se está viendo la posibilidad de establecer Defensorías Comunales, dado que esa sería la manera de garantizar la atención de problemas en las zonas más alejadas. Para ello se viene promoviendo la formación de Defensores Comunitarios. De hecho, actualmente ya tienen Defensores en dos Comunidades: Ancasi y Parcocalla. Los casos que no pueden atender esos Defensores Comunitarios son derivados a la oficina de Ccarhuayo.

El trabajo de la DEMUNA incluye la atención de casos en forma extra judicial referidos a problemática de alimentos, violencia familiar, filiación (reconocimiento de paternidad), rectificación partidas de nacimiento y otras cuestiones administrativas que atañen a los derechos de los niños. En general, su accionar involucra temas relacionados a la educación y salud. *“Nosotros como estamos hablando de un niño... desde la concepción, el embarazo, hasta los 18 años... Derecho de identidad, derecho a la vida, a la recreación...”*. Este enfoque implica un trabajo coordinado, multisectorial. De ahí la importancia de trabajar con esos dos sectores.

El trabajo empezó en el mes de Abril de 2007. Se tiene planificado establecer tres etapas en el trabajo. Una primera de “sensibilización”, que supondrá un trabajo con los padres de familia –que son los que finalmente van a dar el soporte al trabajo–, los docentes y los alumnos. La segunda etapa es la de “atención” de casos. Y la tercera corresponde a la “vigilancia social”, durante la cual se realizará visitas y se darán apoyo mutuo entre las instituciones.

En el caso de salud, la DEMUNA coordina con el Centro de Salud para promover el parto institucional: *“Sensibilizamos para que los padres de familia vayan a sus controles y que el parto sea institucional”*.

²⁵ El perfil del Defensor y Encargado de la DEMUNA resulta interesante. Se trata de un joven abogado que siguió estudios en la Universidad Nacional Pedro Abad del Cusco. Nacido en Andahuaylillas, en la misma provincia de Quispicanchis. Al egresar trabajó como abogado con su propio estudio. Es quechuahablante –y de hecho fue éste un requisito para postular al cargo–, y ello representa –según él mismo– una gran ventaja en el trabajo (“Si usted habla su quechua, ya tiene las puertas abiertas”).

En cambio, en el terreno educativo el trabajo está orientado principalmente a promover la matrícula oportuna y evitar la deserción escolar. Para ello se trabaja directamente con los directores de las IIEE. Hasta ahora se ha trabajado principalmente con el colegio “Señor de Tayancani” de Ccarhuayo; por ejemplo, colaborando en la realización de la Escuela de Padres y organizando un Taller donde participaron los docentes y el personal del Centro de Salud.

El tema de la deserción escolar es abordado partiendo de una previa identificación de los problemas. Ello supone un recojo de datos e información disponible (sistematizada o no) en las oficinas de la UGEL y en las mismas IIEE del distrito. A partir de ese diagnóstico se coordina con otras instituciones para dar solución a los casos detectados. El Defensor menciona casos en los que se ha buscado conseguirles trabajo a algunos padres de familia²⁶.

La identificación de casos ha implicado muchas veces visitas a familias. Éstas se han llevado a cabo no sólo con la presencia de la DEMUNA sino con otras autoridades locales tales como el Comisario de Ocongate (“el nos da ese respaldo”).

Los primeros casos que han sido atendidos –los principales en el distrito- son los de violencia familiar y los de alimentos. Los de violencia familiar implican maltratos entre la pareja (o del hombre hacia la esposa) más que maltrato infantil, lo cual no deja de tener serias implicancias sobre los niños y los adolescentes. Ese problema tiene directa relación con el alcoholismo. Hay una clara conciencia entre las autoridades de diferentes sectores pero no han podido aún establecer una campaña ardua coordinada.

La DEMUNA busca ayudar a resolver el problema de los niños y adolescentes indocumentados y el caso de personas adultas sin DNI. La DEMUNA también hace el trabajo para la rectificación de la partida de nacimiento. Está en proceso de celebrar un convenio con el Poder Judicial para facilitar los trámites (y los costos) que supondrá regularizar esas situaciones. Para realizar ese trabajo se coordina estrechamente con las IIEE: *“Porque los profesores, los directores, de las IIEE de primaria y de secundaria, conocen qué alumnos no tienen sus partidas. Conocen las cifras exactas”*

Como se ha señalado, para enfrentar el problema de la deserción escolar se coordina estrechamente con las IIEE. Haciendo referencia a la IE de secundaria de Ccarhuayo dice que *“nos comunican permanentemente qué niños no han ido al colegio, cuáles han faltado, o qué niños han tenido problemas... [en qué casos] hay que intervenir”*.

El trabajo de la DEMUNA implica también trabajar con las autoridades de otras instituciones. Dice que necesitan “especialistas” en temas de violencia familiar –ya sean de ONGs o del sector Educación- que vengan a dar charlas a los padres de familias. También se requiere una actualización de los docentes. Reconoce que a pesar de las malas condiciones de trabajo de los docentes, los que trabajan la mayoría en esta zona son entregados y dedicados.

²⁶ De hecho han solicitado a ONGs como Guamán Poma o SOLARIS para ver cómo darles trabajo (o promover una microempresa) a esas personas. Aunque dice *“Hasta no hemos logrado algo concreto”*, por lo que ha quedado como una demanda nada más.

El Defensor señala que hasta ahora, en el corto tiempo de funcionamiento de la DEMUNA, han identificado 2 casos de niños que no estaban matriculados. Pero se tiene información de otros que están en la misma situación. Aparte se han identificado también niños que han desertado del colegio; específicamente se han identificado a tres niños. Dice que “desafortunadamente” se les ha informado en Marzo y dado que recién en Abril empezó a trabajar la DEMUNA, no han podido determinar de qué comunidades son, ni dar con su paradero.

El mandato institucional focalizado en el tema de la asistencia escolar queda claramente graficado en la siguiente expresión del Defensor: *“Estamos en una carrera contra el tiempo... a todo dar, para lograr que los niños, todos, tienen que estar matriculados”*.

ANEXO 5

La UGEL de Quispicanchi y su vinculación con las municipalidades

En la UGEL en el Área de Gestión Pedagógica (AGP) trabajan 6 personas (1 de Educación inicial, 3 de primaria, 2 de secundaria). Sólo hay una persona titulada y nombrada para el cargo.

En relación a la experiencia de la Jefa de AGP se puede señalar que ella fue coordinadora del ADE de San Jerónimo, y cuenta además con amplia experiencia como especialista en educación inicial. Trabaja ahora como personal destacado en esa área, ocupando el puesto de la jefatura desde Junio 2007.

Debe tenerse en cuenta que la provincia de Quispicanchi de Cusco constituye una zona donde ha habido activa participación de agentes externos (ONG, cooperación internacional) a través del desarrollo de proyectos y programas de promoción y atención en el terreno educativo. Entre otros proyectos, está el que desarrolla Fé y Alegría y que involucra a 30 escuelas (incluidas algunas de Ccarhuayo) a las que se brinda apoyo en capacitación y monitoreo pedagógico.

Específicamente, con la UGEL Quispicanchi ha venido trabajando la ONG “Alternativa” desarrollando un programa Educual. A través del mismo se ha brindado capacitación a funcionarios –principalmente de AGI y AGP- de la UGEL en el manejo de indicadores educativos.

La UGEL de Quispicanchi ha buscado tener un vínculo más cercano en Ccarhuayo a través de una oficina ubicada en la Municipalidad de Ocongate, destinada a labores de coordinación con localidades de distritos vecinos.

La UGEL atiende a 12 municipios de la provincia de Quispicanchi –que comprenden áreas rurales principalmente-. Hay dos distritos que no atiende la UGEL y son los de Oropeza y Lucre (de este último distrito sólo atiende a una institución educativa de la Comunidad de Yanacocja y que colinda con Huaroc), ya que son atendidos por la UGEL – Cusco.

A nivel de toda la UGEL hay 18 Redes Educativas. Dice la Jefa de AGP que se trata de instancias descentralizadas de la UGEL que vienen subsistiendo y que realizan actividades por su propia cuenta sobre todo en lo relacionado a la capacitación y el desarrollo profesional de los docentes. La Redes en algunos casos coinciden con la delimitación política de los distritos, pero en otros responden a las conformaciones geográficas de las ollas o cuencas hidrográficas. Hay las redes de Andahuaylillas y Huaroc. En Urcos hay dos redes, en Quiquijana también hay dos, y Ccarhuayo tiene su propia red. Dice que la Municipalidad apoya las actividades de esta última.

En general, como parece suceder en otras regiones del país –particularmente en zonas rurales-, en la provincia de Quispicanchi las municipalidades distritales están participando de una u otra forma en el apoyo y el financiamiento de la educación. De acuerdo a estimaciones de la Jefa de AGP de la UGEL de esa provincia, en toda la jurisdicción alrededor de 30 plazas de docentes son cubiertas con recursos que aportan las municipalidades.

Este apoyo se da incluso a nivel de los PRONOEIs. En la provincia hay 77 y, aunque sólo uno tiene una gestión municipal (la de Municipalidad de Quiquijana, donde ésta paga la propina del promotor), prácticamente en toda la provincia las municipalidades dan apoyo a ese tipo de programas: básicamente en materiales y material audio visual para los niños (televisores y otros). Según la Jefa de AGP de la UGEL, destacan dos casos: la Municipalidad provincial de Quispicanchis, y la Municipalidad distrital de Ccatca.

La relación de las municipalidades con las instituciones educativas es cercana y se da a través de un vínculo regular. El conocimiento que tienen las municipalidades de la realidad local, hace que –por lo general- los especialistas de la UGEL que realizan supervisión y monitoreo a las escuelas recurran a ellas para coordinar sus visitas. Además, existe apoyo de las municipalidades a esa labor de supervisión de la UGEL; el cual se traduce en el pago de combustible (para movilidad) para que el personal de la misma pueda desplazarse y hacer ese tipo de labores. Ciertamente, el apoyo no representa montos muy altos, sobre todo teniendo en cuenta que se produce una o dos veces al año: por ejemplo, cuando una municipalidad da entre 100 y 150 soles, que da para comprar 15 galones de gasolina a lo largo de varios meses. Como dice la Jefa de AGP de esa UGEL: *“No es mucho, pero sí nos facilita por lo menos en una cantidad mínima para poder visitar y coberturar escuelas en su área”*.

Otro momento en el que se da un vínculo de las municipalidades con la UGEL es en la organización de los eventos de aniversario de los distritos y en las actividades de conmemoración de las Fiestas Patrias. Por lo general, esas celebraciones incluyen desfiles en los que participa el alumnado de las instituciones educativas. Lo interesante es notar que en los últimos años parece haber habido un cambio en el discurso y la orientación de esas celebraciones, no sólo enfatizando el carácter cívico de las mismas sino revelando una nueva valoración de la educación de parte de las autoridades locales y el reconocimiento de la necesidad de mejorar la calidad de la misma en las escuelas. Dice la Jefa de AGP al respecto: *“Ahí lo que estamos constatando es un cambio en los municipios. Por ejemplo, ya no dan sólo los gallardetes sino que implementan a los ganadores equipos de cómputo, y diferentes estímulos que son mucho más útiles para el aprendizaje de los chicos”*. Señala que esa nueva actitud de los gobiernos locales responde en gran medida a “la presión de los docentes” que han ido incidiendo en ese sentido.

Cabe señalar que la misma UGEL de Quispicanchi recibe apoyo de la Municipalidad provincial. En los últimos meses esto se ha traducido en las facilidades y el apoyo económico de esta última para la instalación en Urcos de una torre repetidora satelital que permitirá a la UGEL tener conexión directamente con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas para poder hacer las planillas de pago del personal del sector, ejerciendo así realmente sus funciones como una unidad ejecutora descentralizada (dado que antes debían hacerlo en la ciudad de Cusco).

En la actualidad, la Municipalidad provincial está planeando realizar la implementación de las escuelas con equipamiento en el distrito de Urcos –la capital de la provincia-. Aunque no pudimos obtener mayor información específica al respecto, sí tuvimos oportunidad de conocer más en detalle la propuesta de un plan que viene siendo elaborado en la UGEL en el que participaría la Municipalidad. Se trata de un proyecto “Mejoramiento de la oferta de servicios educativos en la provincia de Quispicanchi” y actualmente se encuentra en la etapa de elaboración del perfil. La idea es contar con ese proyecto porque ya tienen el financiamiento del mismo. Faltaría someterlo a discusión en el Concejo Municipal y aprobarlo.

En general, parece haber ahora un acercamiento de las municipalidades hacia la UGEL. Esto se ve cuando los consultores externos o “proyectistas” que las municipalidades contratan acuden a la UGEL para solicitar información. Se trata de técnicos que muchas veces las municipalidades consiguen a través de las redes de municipalidades en las que éstas participan –por ejemplo la REMURPE o la Asociación de alcaldes de la provincia de Quispicanchi- y que vienen apoyando en la elaboración de instrumentos de gestión o de proyectos de inversión en las municipalidades.

“Lo bueno es que ahora los técnicos de las Municipalidades nos visitan para pedirnos información sobre las necesidades que tenemos como UGEL. Ya no piensan en lo que ellos creen que nosotros necesitamos sino que hay un nivel de constatación, de interés por saber qué es lo que está pasando... Hay un interés real” (Jefa de AGP de la UGEL Quispicanchi).

Por otro lado, en el marco de los procesos de gestión participativa planteados por la nueva normatividad descentralizadora y la misma Ley Orgánica de Municipalidades, parece haberse incrementado el vínculo entre UGEL y gobiernos locales. La UGEL sirve como entidad que facilita información a la Municipalidad para ponerla al tanto de los problemas, los logros y las dificultades en el aprendizaje de los niños. Es importante recalcar que los procesos de conformación de los COPALE y de elaboración de los PEL han constituido coyunturas valiosas para establecer ese tipo de intercambio de información y para estrechar la comunicación entre los órganos intermedios y las Municipalidades. En ese sentido, Quispicanchi no ha sido una excepción.

Cabe destacar que durante los últimos años el proceso de elaboración del Proyecto Educativo Local – impulsado por la UGEL- fue apoyado abiertamente por la Municipalidad provincial. Como la Jefa de AGP dice: *“Hay un interés de la Municipalidad provincial por querer fortalecer y sacar adelante el Proyecto Educativo Local”*. Para eso se viene trabajando en un plan. Se trata de un plan concertado para hacer realidad ese PEL que incluye actividades como la realización de un “Taller de concertación para la construcción y determinación de indicadores educativos”. Se trata de indicadores educativos relacionados al PEL y manejados por el COPALE.

Hasta ahora se ha avanzado en la realización de un diagnóstico general de la educación en la provincia, el cual –sin embargo- falta ser profundizado. Al respecto señala la Jefa de AGP que se trata de un diagnóstico hecho “a ojo de buen cubero”. En todo caso, este tipo de diagnóstico servirá de insumo para la labor del COPALE. Pero también será usado por la Municipalidad provincial en sus actividades a favor de la educación a nivel local, sobre todo en lo que se refiere a sus programas de equipamiento de las escuelas (centros de cómputo, material educativo) y de capacitación docente. La idea es que las iniciativas de las municipalidades estén inscritas –y respondan – al Proyecto Educativo Local como plan o documento rector.

Sin embargo, a pesar del avance que significa la elaboración del PEL a nivel de la provincia, parece ser que el proceso no ha llegado a nivel de los distritos. Como se verá más adelante, en la municipalidad del distrito de Ccarhuayo no había mayor conocimiento de este proceso y tampoco ha habido (aún) iniciativa alguna de ese tipo en ese distrito.

ANEXO 6

El caso de la IE de primaria No. 50558 de la Comunidad Campesina Buenavista Parcocalla

La institución educativa fue creada hace tiempo –tiene una antigüedad de 40 años aproximadamente- y su local sirve también para el funcionamiento de un PRONOEI.

En nuestra visita tuvimos oportunidad de conversar con el Director de la IE, un joven profesor de 28 años llamado Jaime Gutiérrez Puntac que recién había sido contratado para trabajar ahí. Anteriormente había trabajado en Pacchanta, un anexo de Tincci, en el vecino distrito de Ocongate. Estudió en el Instituto Superior Pedagógico “Tupac Amaru” de Tinta y recién ha egresado el año pasado. Se presentó a concurso a nivel de la región Cusco y la adjudicación del puesto ocurrió en Marzo de este año.

Señala que hubo problemas para empezar el año escolar porque como no había director la población pensaba que este año no iba a haber labores escolares en esa IE. Fue por eso que apenas asumió el cargo, empezó a impulsar asambleas informativas para promover la matrícula de niños de la localidad. De este modo, pudieron empezar en Abril.

El horario de clases del colegio es de 8:30 a.m. a 3:00 p.m. Se trata de un centro Educación Bilingüe Intercultural en el que las clases se dictan en quechua –al menos durante los primeros grados-. Tiene todos los grados de primaria, desde primero al sexto –aunque los dos primeros están fusionados, por lo que hay un docente multigrado-. Trabajan en total 5 docentes (incluyendo el director), y la mayoría tiene entre 28 y 30 años.

Actualmente están matriculados 131 alumnos –menos de los que habían el año pasado, 143-. La mayor parte de éstos son de Parcocalla mismo, aunque también provienen de Pallaccana –una comunidad vecina que está dentro de la provincia de Paucartambo-.

Entre los problemas que menciona el Director, resaltan aquéllos referidos a la infraestructura. Las aulas están en malas condiciones. Como pudimos constatar, no hay lunas en varias ventanas y el viento frío entra permanentemente. La pizarra está sin pintar. La IE no tiene biblioteca. Y enfrenta un serio problema porque carece de energía eléctrica –lo cual les impide usar algunas computadoras que habían conseguido-. Hasta hace poco se proveían de electricidad a través de una conexión clandestina que al ser descubierta fue cortada.

En referencia a los aspectos pedagógicos, debe señalarse que los problemas de materiales educativos de alguna manera han sido atendidos gracias a la participación de la IE en un programa de Fe y Alegría. A través del convenio con esta institución, el centro educativo ha recibido libros y materiales que son usados en clases. Se trata de un apoyo fundamental que permite contar con capacitación docente y materiales para los alumnos (cuadernos de trabajo, plumones, etc.). A través de ese proyecto se ha conseguido la donación de una computadora que es usada actualmente en las labores administrativas de la escuela.

El Director señala que ese proyecto representa una gran ayuda para la escuela, y que otra sería la situación si sólo dependieran de la UGEL. Al ser preguntado el Director por la relación de la IE con la UGEL, éste dice que sólo les dan lo necesario y básico (petróleo, kreso, tizas), aunque también reconoce haber recibido visitas para el monitoreo de la actividad pedagógica. Aunque señala que los especialistas de la UGEL “vienen de vez en cuando”, valora positivamente ese tipo de apoyo.

En cambio, acota que la DRE de Cusco no ha venido nunca. Sí lo hizo hace poco para visitar el centro de secundaria y ver lo relacionado a su local. Al respecto, el Director opina que la creación de ese colegio secundaria en Parcoccalla es algo bueno-. Señala que antes los padres de familia enviaban incluso hasta Ocongate, porque a pesar que hay una IE de secundaria en el pueblo prefieren mandarlos fuera asumiendo que son de mejor calidad.

Los únicos recursos con que cuenta la IE provienen de la matrícula. Aunque agrega que ese pago alcanza sólo para comprar algo de pintura, yeso para resanar las paredes, y algo para limpieza.

La mayor parte de docentes de la viven fuera de Ccarhuayo. Por ese motivo, los días viernes la jornada escolar termina a la 1 p.m., entre todos ellos –junto con otros docentes de la IE de secundaria- alquilan una camioneta para transportarse hasta Ocongate. Desde ahí toman un ómnibus a las 2 p.m. para viajar hasta Cusco. La mayoría retorna a Ccarhuayo el Domingo en la tarde.

Según el Director, en la IE no hay problemas de ausentismo; y señala que eso se debe en gran medida a la vinculación de la escuela en el proyecto de Fe y Alegría –lo cual supone un nivel de control y exigencia: “ellos vienen a cada rato y están detrás”-.

El cuanto al apoyo de la Municipalidad para el funcionamiento de la IE debe señalarse que éste se ha dado en relación tres temas: trámites para la expedición de documentos necesarios para los alumnos, financiamiento para la electrificación del colegio y apoyo para mejora de infraestructura.

En primer término, la Dirección del colegio había solicitado apoyo a la Municipalidad para regularizar las partidas de nacimiento de los alumnos. Este tipo de documentos es un requisito para quienes terminan sus estudios primarios y buscan continuar en la secundaria. Dado que cuesta 5 soles cada partida, la IE estaba solicitando una rebaja o de ser posible una exoneración para las familias. Pero lo que hizo la Municipalidad fue dar las copias de las partidas –aunque el Director señala que no sabe si éstas servirán o si serán necesarios los originales-.

Por otro lado, dado que el colegio carece de energía eléctrica, la Dirección está solicitando apoyo a la Municipalidad –a través de un memorial presentado hacia dos semanas- para que ayude a costear la instalación de la misma. Se estima que el monto requerido es de alrededor de S/. 400 nuevos soles.

Por último, a inicios del año escolar también presentaron una solicitud a la Municipalidad para que apoyara con pintura y yeso para refaccionar las paredes de las aulas del colegio. También se solicitó material para reparar las tejas del techo del local., Aunque aún el apoyo no se ha concretado, existe la promesa de que se hará efectivo al menos en parte: “*Nos dijeron que iban a apoyar en la refacción del tejado*”.

El apoyo de la Municipalidad al colegio no es nuevo. Por ejemplo, la Municipalidad había apoyado en gestiones anteriores en la construcción de la cancha de fútbol y básquet.

Este tipo de solicitudes implican al conjunto de miembros de la comunidad educativa de la IE. No es sólo la Dirección la que toma las decisiones. De hecho, en principio, este tipo de acuerdos son tomados por los miembros de AMAPAFA. Y es el Director junto con el presidente de esa institución quienes se encargan de ir a hacer las diligencias. Para ello –según la propia versión del Director- se recurre al Regidor que es representante a su vez de la Comunidad de Parocalla.

ANEXO 7

El caso de la IE de secundaria “Almirante Miguel Grau Seminario” de la Comunidad Campesina Buenavista Parcocalla

El colegio de secundaria “Almirante Miguel Grau Seminario” está ubicado en un terreno de alrededor de 80 metros cuadrados. Funciona en un local relativamente pequeño, de un solo piso y construido con paredes de adobe y techo de calamina. Existe un área de tierra que sirve para que los niños jueguen en el recreo, y en una de las esquinas del terreno se ha construido un baño con un silo –dado que no existe instalación de agua y desagüe-.

La precariedad del local se hace evidente en la forma como está distribuido el único ambiente del local. En efecto, éste se encuentra dividido por un costalillo. En un área funciona la parte de la dirección, mientras que la otra área hace las veces de aula (en cuyas paredes se pueden observar pegados diversos trabajos de más de un área o asignatura). En la zona de la dirección no hay muebles. A cambio se usan unas cajas que hacen las veces de estantes y cajones para guardar el escaso material con que se cuenta (de hecho, las docentes señalan la urgente necesidad que tienen de materiales de trabajo y cuadernos para los alumnos).

En nuestra visita pudimos sostener entrevistas con diversos actores involucrados con la experiencia de esta institución educativa. En primer término, conversamos con el regidor Carlos Quispe Quispe, quien a su vez es poblador comunero de la Comunidad Campesina de Parcocalla. También hablamos con la directora del Colegio y otra docente, cuyas actitudes demostraban un firme entusiasmo y ganas de trabajar –pese a la adversidad del medio-²⁷. Y pudimos entrevistar a un grupo de padres de familia, encabezados por el señor Emilio Paucarmayta Chacón, presidente de la APAFA.

La Comunidad de Buenavista Parcocalla es la comunidad más grande del distrito. Alberga a alrededor de 150 familias –que suman alrededor de 500 pobladores, la mayor parte población infantil y en edad escolar-.

Las gestiones para la construcción de la IE surgieron por iniciativa de la propia Comunidad. Ésta solicitó a la Municipalidad que se pusiera el colegio y empezó a hacer, las cuales consistieron en una combinación de presión constante, coordinación con la Municipalidad, presentación de oficios a la Dirección Regional de Educación del Cusco y gestiones en la UGEL de Quispicanchi.

²⁷ Edith Casa Alvis es Directora de la IE y profesora de matemáticas –aunque también enseña otras áreas-. Tiene 26 años y es egresada del Instituto Superior Pedagógico “Santa Rosa” del Cusco. Trabaja desde hace 3 años. Ha estado trabajando en el Cusco, y es primer año que trabaja en zona rural.

La otra docente es Vilma Mamani Condori, quien tiene la primera especialidad en Comunicación y una segunda especialidad de educación primaria. Cuando llegamos de visita, llevaba trabajando en el colegio hacía sólo 2 semanas y media. Está encargada de las áreas de Comunicación, Educación para el trabajo, y Educación religiosa. Tiene 30 años y estudió en la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa. Ha trabajado antes en Quillabamba; pero es la primera vez que está en zona altoandina. Señaló que se enteró en la UGEL que se estaba necesitando docentes y había una plaza, por lo que fue a dejar su currículum a la Municipalidad de Ccarhuayo.

Esta iniciativa encontró eco en la Municipalidad. El regidor Carlos Quispe señala que ello fue así porque existe la decisión de la Municipalidad y el Concejo de apoyar a la educación en su localidad.

De hecho, la construcción del local constituye un ejemplo de sinergia y coordinación de esfuerzos a todo nivel. Supuso una coordinación previa y el apoyo del regidor representante de esa comunidad. Implicó una solicitud al Gobierno Regional. E involucró el apoyo de padres de familia y la comunidad con su aporte en mano de obra.

La Comunidad proporcionó el terreno para la IE y luego que el local fuera construido a principios de año, empezó a funcionar en Mayo.

No obstante, actualmente se ha planificado una nueva construcción en otro terreno más grande, de alrededor de 500 metros cuadrados –también donado por la Comunidad-. El proyecto de construcción de ese local ha sido elaborado por un ingeniero contratado por la Municipalidad Provincial de Quispicanchi. La aprobación del proyecto está pendiente porque aún no vienen los técnicos de esa municipalidad para hacer la evaluación in situ del terreno. Se piensa hacer la construcción con mano de obra comunal²⁸.

Los distintos actores locales sienten que la puesta en funcionamiento del colegio constituye un logro suyo. El regidor dice: *“Ahora yo estoy feliz de haber creado nosotros mismos, el alcalde y los regidores, este colegio para el desarrollo de nuestra niñez de acá”*. Por su parte, el presidente de la APAFA dice estar satisfecho por el apoyo que cuentan de la Municipalidad dado que tenían la necesidad de enviar hasta Ocongate a sus hijos para estudiar –con los problemas de control y seguridad que se generaban porque iba a quedarse allá, a veces solos o a veces en casa de algún familiar-.

La Municipalidad ha colaborado con algo de mobiliario para la escuela. Además ha realizado las gestiones necesarias para lograr la reglamentación legal para el funcionamiento del colegio –frente a la UGEL y las instancias correspondientes del sector-. Y adicionalmente apoyó con el pago de las dos docentes que laboran en ella.

La IE cuenta con 22 alumnos en el primer grado de secundaria –sólo hay ese grado-. Los alumnos son en su mayoría hombres, de edades diversas, quechuablantes e hijos de campesinos –no sólo de esa Comunidad sino de otras cercanas como Pallaccana y Ccallhua, que están a 3 o 4 horas de caminata²⁹. Estas características del alumnado plantea una serie de desafíos para el trabajo docente y la adaptación de un material que no está diseñado conforme a la realidad social y cultural de esa población escolar. Como señalaba una de las profesoras: *“Como los libros nos mandan en castellano tenemos que prepararlos para ese idioma, pero a la vez adecuarlos a la zona. Porque no les podemos enseñar tal como están en los libros porque no están en esa realidad. Tenemos que basarnos en otros libros, y en otros textos, tener en cuenta la realidad del alumno, y acoplar los temas para poderlos dar”*.

²⁸ Las docentes describen así cómo se imaginan debería ser el nuevo local de la escuela: que sea de adobe, más amplio, de dos pisos, que albergue hasta quinto de secundaria, que tenga un ambiente para dirección, otro para biblioteca y otro para laboratorio con equipamiento básico (y un equipo de un TV con DVD).

²⁹ Como suele suceder en las escuelas rurales del país, uno de los principales problemas reside en la distancia que separa a la escuela de los hogares de donde provienen los alumnos. A modo de ejemplo se puede mencionar que las docentes contaron haber realizado una visita domiciliaria a alumnos y que la misma les había tomado 3 horas y media de caminata.

Las docentes señalaron venir trabajando 40 horas semanales, a pesar que la normativa señala que debe trabajarse 30 horas. Pero lo han hecho así porque han comenzado las clases a fines de Mayo y quieren recuperar horas de clase. El horario de clases es de 8.30 a.m. a 3 p.m.

Las docentes viven en la comunidad misma, en cuartos que les proporciona la comunidad –donde cada una prepara sus alimentos-. Dicen que si bien al inicio la comunidad había acordado apoyarles en eso, luego no cumplió a cabalidad. Una de las docentes está en la casa de los profesores de primaria. La otra estaba buscando y encontró un lugar en casa de una familia, donde ella paga la luz y ha aportado para la instalación del agua en la vivienda.

A la fecha de la entrevistas (Septiembre de 2007) la escuela había recibido una visita de la UGEL. En efecto, en el mes de Mayo llegaron los especialistas de secundaria. La asesoría brindada giró en torno a la programación anual, la organización y distribución de horas, la diversificaron curricular y otros documentos para el trabajo pedagógico. Las docentes califican la visita como “positiva”.

ANEXO 8

Opiniones y percepciones de los actores educativos locales sobre la propuesta de municipalización educativa

La Jefa del Área de Gestión Pedagógica de la UGEL Quispicanchi muestra cierto escepticismo sobre la posibilidad de éxito de una gestión escolar a cargo de las municipalidades: *“Como están las municipalidades tengo mis temores”*. Señala que primero sería necesario que resuelvan problemas típicos de la administración, como el de la basura, y luego sí podrían entrar a ver otros temas más complejos como el de la educación.

Respecto a la capacidad de gestión de los gobiernos locales ella señala lo siguiente: *“No hay una capacidad de manejo... Si tú te das una vuelta por los distritos, vas a encontrar ríos contaminados, basura, no hay botadero municipal. Es decir, no hay preocupación por problemas básicos. Entonces sumarse a la municipalización creo que sería una camisa de fuerza que podría hacer abortar la propuesta”*.

Ella piensa que una de las limitaciones que tienen las municipalidades es la “falta de conocimiento de la problemática educativa” y que ello se debe, en parte, a la presencia de “técnicos externos”, que no conocen la realidad local, de la provincia o el distrito. Cree que si se explotase el conocimiento de la “gente del lugar”, técnicos incluidos, se podrían presentar mejores proyectos en educación que pasen los requisitos del SNIP.

Según ella, el personal de las municipalidades necesita capacitación técnica en diseño y gestión de proyectos, en elaboración de marcos lógicos, de diagnósticos, y en propuestas de perfiles. Pero además requiere de un conocimiento y un manejo de la realidad educativa. Esto es así porque las personas que vienen de parte de las municipalidades son técnicos o ingenieros que –a decir de la Jefa de AGP- *“no manejan los términos técnico pedagógicos, educativos”*. En su opinión, necesitan llegar a manejar incluso cierta jerga pedagógica para trabajar en el desarrollo de algunos perfiles de proyectos.

Señala que esas deficiencias corresponden a las condiciones bajo las cuales funcionan hoy los gobiernos locales, pero no descarta la posibilidad de que éstos vayan ganando experiencia y puedan ir preparando cuadros técnicos y líderes políticos que asuman un manejo adecuado de la problemática educativa en sus respectivas jurisdicciones.

En las condiciones actuales, ella ve complejo y problemático ir hacia una educación municipalizada. En ese contexto, la UGEL tendría que transferir sus funciones administrativas a la municipalidad. Eso significaría que los maestros se convertirían en empleados del municipio, lo cual ella piensa que es *“una gran irresponsabilidad”*: Advierte además el riesgo de un manejo politizado de la gestión educativa local.

“No me parece porque el Estado tiene la función y la responsabilidad de la educación, y de ese modo estaría evadiendo la responsabilidad trasladándola a los gobiernos locales, que veo que no están en condiciones de asumirla, porque no hay gente preparada. Y, si se maneja políticamente [el tema educativo], siempre va a haber problemas... Accederán a los cargos o destituirán al profesor que no es de su simpatía política. En ese sentido yo creo que salvo que se garantice personal nombrado vía

concursos públicos y nacionales como funcionarios para asumir cargos educativos en las municipalidades”

Otro punto crítico es la parte concerniente al seguimiento técnico pedagógico y presupuestal en las escuelas. Según ella, no se tiene claro si todas esas funciones pasarán a manos de la municipalidad. Duda y muestra su escepticismo: *“Habría que ver en qué condiciones”*. Agrega que en ese contexto las Redes educativas pueden jugar un rol positivo como interlocutores frente a las municipalidades.

En general, enfatiza los obstáculos y riesgos existentes para implementar una gestión técnica eficiente de la educación a nivel local. Lo que ella señala es que los criterios con los cuales se manejan las municipalidades son políticos: *“El alcalde que gana entra con su gente, de su partido; entonces yo veo que va a haber poco acceso para los técnicos realmente comprometidos con la educación”*. Señala que eso es lo que sucedió en la época del gobierno de Toledo y que el carné partidario pesaba para acceder a ciertos cargos (agrega que en el caso de la UGEL Quispicanchi ha sido la presión del sindicato –por concursos transparentes- lo que impidió que eso fuera así). Incluso menciona que cuando alguna municipalidad ha querido emprender acciones en educación –como alfabetización, por ejemplo- lo ha hecho para contratar gente (promoviendo el favoritismo y el clientelismo) y no como un espacio estratégico de trabajo por la educación.

Para evitar que los cargos técnicos sean ocupados con criterios políticos, es importante contar con la presencia de especialistas en educación. Señala que lo que se ve ahora en las municipalidades es la presencia de ingenieros, economistas o arquitectos, cuyas profesiones no corresponden al perfil de gente idónea para abordar la gestión de la educación. Cree que las municipalidades deberían incorporar en sus áreas de educación a maestros para que tengan relación directamente con las escuelas en actividades con el quehacer pedagógico y la supervisión a ese nivel.

En consonancia con esas opiniones, al momento de mostrarle la tarjeta con la descripción de las competencias educativas que –según la normatividad vigente- deberán ser transferidas a las municipalidades, ella fue cauta en sus apreciaciones³⁰.

En general, ella señala que hay algunas funciones que ya vienen siendo ejercidas por las municipalidades y otras que calzan de plano con lo que ella considera deben ser sus competencias. Así por ejemplo señala que las municipalidades sí pueden encargarse de la construcción de infraestructura y el equipamiento de las escuelas, en la medida que el Ministerio de Educación carece de recursos (*“porque en el sector no se maneja presupuesto en ese aspecto”*); motivo por el cual la municipalidad debería destinar fondos para mejorar la infraestructura educativa de la localidad.

También podría apoyar la creación y sobre todo el fortalecimiento de Redes educativas en su jurisdicción a través de alianzas estratégicas con instituciones especializadas. Las redes ya existen y se han institucionalizado, se crearon con el Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa en el año 2001. En el año 2002 se convirtieron en Redes curriculares y a partir del año 2004 se denominaron Redes

³⁰ Se trata de una tarjeta usada como parte de la guía de preguntas, la misma que contenía un listado de funciones seleccionadas de la Ley Orgánica de Municipalidades. Al momento de mostrársela al entrevistado se buscaba determinar si éstas son percibidas como atribuciones a ser transferidas en el corto o mediano plazo, o incluso no susceptibles de pasar a ser responsabilidades de los gobiernos locales.

educativas –las mismas que han sido institucionalizadas a través de la Ley General de Educación-. Frente a ello, hay iniciativas de las municipalidades que apuntan al apoyo y el fortalecimiento de esas Redes. Pone como ejemplo el caso de la Municipalidad de Huaroc, donde la municipalidad ha concertado con una organización civil –la ONG Pucllasunchis- para hacer una capacitación en la red. Lo mismo ha hecho la Municipalidad de Quiquijana con el apoyo de otras instituciones.

Otro campo en el que las municipalidades sí pueden realizar una buena labor –en opinión de ella- es en lo referente al manejo de centros culturales y bibliotecas. Dice que de hecho las municipalidades ya están haciendo algunas de estas actividades; pone como ejemplo el caso de la Municipalidad provincial de Quispicanchi que está implementando la Casa de la Cultura (en proceso de construcción) y la Casa de la Juventud. También el caso de la Municipalidad de Ccatca que ha implementado una biblioteca municipal.

Las municipalidades también tienen un rol clave en la promoción de la cultura cívica en la localidad. Señala que es un campo donde existe cierta experiencia acumulada, aunque incipiente. En esta zona las municipalidades han trabajado con el Instituto Nacional de Cultura en el mantenimiento y cuidado del patrimonio cultural.

En general, las campañas impulsadas por las municipalidades distritales son pocas. Su rol en lo que se denomina la educación ciudadana no es significativo; tarea que queda más en manos del sector educación. Y, a diferencia de lo que sucede en la Municipalidad provincial del Cusco, en estas municipalidades no parece haber mayor trabajo de apoyo y fomento de grupos musicales o culturales. La única excepción parece ser la del distrito de Huaró, donde la Municipalidad apoya a un grupo cultural.

Por último, otro campo en el que la Jefa de AGP piensa que las municipalidades podrían jugar un rol importante es respecto a la construcción de infraestructura deportiva y recreacional. De hecho, las municipalidades lo han hecho³¹. En algunos casos más que en otros. Menciona el caso del distrito de Cusipata que será sede de las Olimpiadas Magisteriales; lo cual ha motivado al Gobierno Local para que empiece una activa política de mejora de su infraestructura deportiva. No obstante señala una crítica respecto a las políticas de obras desarrolladas por las municipalidades, dado que dejan poco espacio para niños menores de 10 años y no tienen políticas hacia la tercera edad.

En relación a la competencia referida al diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Local, la Jefa de AGP señala que las municipalidades pueden participar pero en forma coordinada con el resto de instituciones. Y sobre el impulso y la organización del Consejo de Participación Local en Educación (COPALE) dice que, si bien es una responsabilidad de la UGEL, las municipalidades también deben participar del proceso de su constitución.

En relación a las funciones referidas a la alfabetización, ella plantea algunas dudas y problemas. En principio, no cree que se trate de un asunto tan fácil como parece. Alude al programa de alfabetización que impulsa el Gobierno Regional señalando que el plazo que se han planteado es poco realista. Con todo, la participación de las municipalidades en ese tipo de programas sí es necesaria; entre otras ventajas,

³¹ Aunque agrega que si bien hasta hace dos años este tipo de actividades u obras orientadas al deporte eran frecuentes, a partir de la implementación del presupuesto participativo las prioridades se han reorientado hacia obras de infraestructura vial, social y productiva.

ello permite una mejor implementación de los mismos a través de la determinación de las comunidades y la selección de los alfabetizadores. No concibe el rol de las mismas en el plano del financiamiento de ese tipo de programas.

Finalmente, donde mayores reparos muestra la Jefa de AGP es en relación a las competencias referidas a los aspectos pedagógicos y curriculares. Señala al respecto: *“Esto es un trabajo más del maestro, que son los que conocen a sus alumnos, y pueden hacer la diversificación curricular, en función de las demandas y necesidades locales”*. Concluyendo que *“mal podríamos hacer transferir esa función a la municipalidad”*.

La tarea del monitorear y el asesoramiento a las IIEE tampoco debe ser transferida a las municipalidades. En todo caso, para ello sería necesario contar con personal técnico idóneo. Agregando *“la supervisión y el monitoreo es un rol específico de técnicos; y en las municipalidades existen profesionales pero no siempre de la rama de educación”*. Por tal motivo –opina- esas funciones debe seguir siendo asumidas por la UGEL, como sucede hoy en día.

La opinión del **Director de la IE “Señor de Tayancani” de Ccarhuayo** sobre la municipalización educativa en principio es algo más optimista que la de la Jefa de AGP de la UGEL. Manifiesta algunos aspectos en los que la gestión educativa dirigida desde las municipalidades podría implicar cambios positivos. Estos tienen que ver principalmente con el control y la supervisión de los docentes. Señala que la municipalización podría implicar una mayor exigencia para el desempeño de los docentes y un mayor control por el cumplimiento de las horas de clase –para lo cual, dice, sería cuestión de pensar en una estrategia para lograr que el docente llegue a clases superando por ejemplo problemas de movilidad a través, por ejemplo, del financiamiento que la M. podría hacer de la movilidad del docente-.

En general, el Director de esa IE señala que podría ser una buena propuesta, pero que está condicionada al tipo de personas involucradas en el proceso. En ese sentido, es consciente de que las municipalidades en la actualidad no están capacitadas para asumir ese tipo de responsabilidades relacionadas a la educación. Y agrega que es indispensable la presencia de especialistas –“como los que hay en la UGEL”-. Además señala que para que la municipalidad cumpla bien las funciones de supervisión pedagógica sería necesario que cuente con más personal del que tiene ahora la UGEL.

En la **Comunidad Parcoccalla** se recogieron algunas percepciones sobre el tema. El **Director de la escuela primaria de la esa Comunidad** expone sus dudas sobre la propuesta de municipalización (*“no creo que sea para algo mejor”*) aduciendo que en su opinión las municipalidades no están preparadas para ello: *“Los alcaldes o los que están encargados de asumir la gestión edil, como los regidores, no están tan preparados como para poder conducir la educación. Los municipios tienen tantos problemas, con el pueblo, con tantas necesidades...Que dejar encargada una tarea tan delicada como es la educación no es pertinente”*.

Acota que quizás algunos alcaldes estén preparados, *“pero no todos”*. Y cuando se le pregunta específicamente por la Municipalidad de Ccarhuayo, él responde: *“No lo sé. No los conozco mucho”*.

Por su parte, una de **las docentes del colegio secundario “Almirante Miguel Grau Seminario”** resalta los beneficios que una propuesta de ese tipo tendría. Dice que las municipalidades *“miran y conocen las necesidades (educativas) de las comunidades”*; aunque al mismo tiempo agrega que *“faltaría trabajar y*

organizar un programa acorde con esas necesidades porque no sólo se trata que la municipalidad apoye con mobiliario y materiales, sino también con una forma de orientación y capacitación a los docentes”. Ello supondría contar con un programa que abarque diversos aspectos de la realidad educativa, incluyendo los aspectos técnico pedagógicos. Resulta necesario, en ese sentido, garantizar un programa bien organizado. “Sino mejor que no se aplique”.

La otra docente de la misma IE también cree que una de las principales ventajas que tendría una municipalidad en la gestión de la educación local reside en su cercanía a las escuelas y el conocimiento que tiene de sus problemas: “Yo si estoy de acuerdo [con la municipalización] porque la municipalidad ve por su población, conoce las necesidades, conoce la realidad, conoce el contexto...Conoce todo sobre su comunidad”.

Sin embargo, agrega: “*Pero hay que hacer bien las cosas*”. Señala que hay que tener en cuenta que el Plan piloto servirá para detectar deficiencias y problemas que deben ser superados. Pero insiste en un tema un tema clave, ya relevado por otros entrevistados: el área técnico pedagógico. Señala que en ese campo resulta necesario reforzar el trabajo y preparar mejor a la municipalidad. Para lo cual se podría coordinar más entre la municipalidad y la UGEL.

En su opinión, esa propuesta de descentralización debería implicar mejorar la relación engorrosa y burocrática que tienen actualmente las escuelas con el sector (Ministerio, UGEL). Podría mejorarse, en ese sentido, algunas cuestiones administrativas como adaptar los horarios de atención de los órganos intermedios a la realidad educativa rural (porque para poder llegar dentro del horario de la UGEL los docentes deben abandonar a los alumnos, teniendo en cuenta que son 5 horas las que les toman a los docentes llegar con documentos para hacer trámites en la UGEL).

Las opiniones más optimistas sobre la propuesta de municipalización de la educación corresponden a las autoridades locales de Ccarhuayo.

Por un lado, cuando se le preguntó acerca del tema al **alcalde de Ccarhuayo**, éste señaló que –en su opinión- hay algunas competencias que la municipalidad puede asumir en el corto plazo. Un análisis de su discurso permite identificar que estas competencias corresponden –precisamente- a aquellas actividades que de algún modo forman parte de la política implementada por la municipalidad. Está, por ejemplo, la construcción de infraestructura y equipamiento de las IIEE del distrito. Tema en el que –señala el alcalde- la municipalidad cuenta con experiencia. Indica que ésta va a realizar una inversión de 100 mil soles para construir y equipar aulas en un colegio de primaria y en otro de secundaria. Y agrega que se ha presupuestado (a través del Presupuesto participativo) 150 mil soles para invertir en el colegio de secundaria.

Por otro lado, considera que la municipalidad también podría jugar un rol importante en el apoyo a las Redes educativas, y que incluso actualmente también hay un nivel de apoyo –en la medida que está considerado dentro del presupuesto participativo-.

Otra esfera en la que el rol de la municipalidad podría ser positivo es la relacionada a las instancias de participación ciudadana orientadas a la gestión educativa local. El alcalde reconoce no estar enterado acerca del Consejo de Participación Local en Educación (COPALE); tampoco sabe nada acerca del Proyecto Educativo Local (PEL), ni tiene referencia del que ha aprobado la Municipalidad provincial del

Cusco. No obstante considera que la municipalidad sí puede y debe coadyuvar a esos procesos de participación ciudadana.

Del mismo modo, si bien señala que la municipalidad no cuenta con experiencia en labores relacionadas a la alfabetización, considera que sí podría asumir tareas a ese nivel: “¿Por qué no? Si nosotros debemos aportar en todo, en lo que es necesario”. Agrega que está enterado del plan de alfabetización del gobierno.

También cree posible que la municipalidad asuma funciones relacionadas al apoyo para la incorporación de tecnologías educativas. Refiere que de algún modo ha sido práctica de la municipalidad y señala que el alcalde anterior compró 12 computadoras para el colegio de primaria, y que actualmente se tiene pensado construir un centro de cómputo para el colegio de secundaria.

Señala que otra función que podría ser asumida por la municipalidad es la de organizar y sostener bibliotecas y centros de arte. Refiere que hasta hace un tiempo había una pequeña biblioteca municipal, pero que luego fue transferida al colegio hacia el año 2002 –aunque no da mayores detalles por lo que fue trasladada al centro educativo–.

También cree que la municipalidad podría impulsar la cultura cívica a nivel local. Piensa que podría apoyar a campañas de capacitación en higiene.

En general, él piensa que la municipalidad debe coordinar con el Ministerio de Educación y con la UGEL Quispicanchi para la atención de las escuelas de la jurisdicción.

Sin embargo, es conciente que los temas más complejos y difíciles de manejar tienen que ver con los aspectos pedagógicos y curriculares. Por ello, el alcalde señala que éstos deberán ser afrontados como parte de una tarea de largo plazo. Se refiere acá a la diversificación curricular y al monitoreo de la gestión pedagógica –el cual, dice, “sí podría hacerlo la Municipalidad”–. Es interesante ver cómo la asunción de ese tipo de funciones de parte de la municipalidad responde –desde su perspectiva– al déficit o el vacío que deja la instancia intermedia encargada de la misma: “*Vienen ellos [los de la UGEL] acá, ¿no? Vienen a monitorear. Pero ni siquiera llegan a pisar las comunidades. No llegan. Solamente reciben encargos... Si no han evaluado eficientemente [el trabajo en las escuelas], ¿cómo van a estar enterados?*”. Señala que debido a la distancia de las comunidades, es difícil que la UGEL venga a monitorear. “*Es difícil que intervengan ellos. En cambio, nosotros estamos acá. Siempre vienen los padres de familia, acá cerca. Más fácil. Sería mucho mejor que el monitoreo lo haga la municipalidad*”.

Otra de las autoridades locales que es proclive al modelo municipalizado de gestión educativa es el Gobernador; aunque podría interpretarse su posición por la afinidad política y familiar con el actual alcalde³². Sin embargo, no deja de ser interesante reseñar su punto de vista dado que al mismo tiempo plantea los problemas y desafíos que esa propuesta supone.

Según él, la propuesta de “municipalización” de la educación es positiva pero requiere de una capacitación de las autoridades locales. “*Me parece que la propuesta es muy buena. Pero como usted acaba de decir tendríamos que tener alcaldes y regidores muy capacitados en el tema*”. Además señala que hay un problema de limitación de recursos que condicionaría el trabajo: en distritos que tienen un

³² No sólo es del mismo partido político –el APRA– sino también su hermano.

buen presupuesto podría tener mayor viabilidad y éxito, sobre todo en comparación con aquéllos que carecen de recursos.

Dice que el éxito de un modelo tal dependería, en gran medida, de que la municipalidad cuente con profesionales competentes. Cree que aquélla tendría que contratar por tres meses y evaluarlos constantemente para asegurar calidad –aunque reconoce, al mismo tiempo, que eso generaría inseguridad e inestabilidad en la plana profesional-.

Con todo, piensa que a la larga sería una experiencia muy interesante porque ayudaría a “controlar mejor a los docentes que no trabajan sus horas completas”. Pone como ejemplo específico el caso de docentes de la Comunidad de Marcapata que llegan un Martes y se va el día Viernes. La municipalización educativa permitiría una mayor supervisión del trabajo de los docentes.

Por su parte, **el promotor de la ONG CCAIJO** opina que las municipalidades todavía no se encuentran preparadas para asumir la gestión educativa porque considera limitado lo que se ha podido avanzar en el fortalecimiento de las capacidades necesarias para ello. Nos dice que este fortalecimiento se debe dar a nivel de la autoridad para la formulación de políticas de gestión educativa adecuadas, y a la vez a nivel de los funcionarios que deben estar capacitados para poder implementarlas y agilizar su ejecución.

Al hacer un balance de capacidades de gestión en educación de las municipalidades rurales, el promotor de CCAIJO señala que la experiencia de apoyo en infraestructura y equipamiento, y contratación de docentes (e incluso de actualización docente) constituye un buen punto de partida para lograr que éstas se involucren en la gestión de la educación. Sin embargo, asumir la gestión educativa local supone la necesidad de dotarlas de recursos y darles capacitación –cosa que no se ha hecho-. Resulta crucial el fortalecimiento de capacidades, dado que la experiencia de algunas municipalidades –no de Ccarhuayo- donde se ha hecho la transferencia de algunos programas sociales como el PRONAA demuestra la existencia de deficiencias y limitaciones.

Él opina que la estructura interna de las municipalidades no es adecuada para cumplir con las exigencias actuales –que implican no sólo la construcción de instituciones educativas, sin también la implementación de las instancias de participación en la gestión educativa-.

Por otro lado, nos dice que existe una oposición hacia este proceso de parte del SUTEP, el cual maneja un discurso de oposición al indicar que la municipalización sería una privatización de la educación. También percibe que los directores de la UGEL creen que con la transferencia perderían poder.

Finalmente, el entrevistado señala que se debe indagar cómo está funcionando la transferencia educativa en las municipalidades que se encuentran dentro del Plan Piloto de Municipalización de la Educación.

ANEXO 9

La labor de la ONG “CCAIJO” en el apoyo a los gobiernos locales en Quispicanchi³³

La ONG Centro de Capacitación Agro-Industrial Jesús Obrero (CCAIJO), cuyo lema actual es el de “Promoción y capacitación de los campesinos del sur andino”, inicia sus labores en 1973, brindando capacitación ocupacional a jóvenes de zonas urbanas del distrito de Andahuaylillas, provincia de Quispicanchi. Posteriormente, se enfoca en la capacitación e implementación de proyectos de carácter técnico productivo en las comunidades campesinas de la provincia de Quispicanchi. De esta manera, se han venido ejecutando diversas obras como la implementación de canales de riego, reservorios y módulos de riego por aspersión. Así también, talleres de capacitación, producción y difusión de boletines, videos teleducativos y de programas radiales que tratan sobre temas técnicos, sociales y culturales.

Como se ha señalado antes, CCAIJO es una institución que ha venido trabajando desde hace varios años con la Municipalidad de Ccarhuayo. Un recuento de la trayectoria de apoyo a las gestiones ediles permiten caracterizar ese trabajo de apoyo en cuatro etapas. Durante una primera etapa al apoyo de la ONG consistió en la implementación de programas de capacitación y asesoramiento principalmente abocado a la instrumentalización de la institución municipal, vale decir, apoyo en la elaboración de planes de desarrollo para la gestión local e instrumentos de gestión, y los instrumentos normativos para la administración municipal. En una segunda etapa, el énfasis estuvo puesto en el trabajo de promoción de los espacios de concertación para generar un ambiente de gobernabilidad local. En una siguiente etapa – correspondiente a los últimos cuatro años- la labor estuvo centrada en la asistencia técnica a los gobiernos locales, como parte de la participación de CCAIJO en el programa PRODES. Ello incluyó la capacitación sobre planes de desarrollo, la implementación de nuevas políticas relacionadas al proceso de descentralización y orientadas a una mayor democratización de la gestión. Actualmente, CCAIJO se encuentra en una nueva etapa de trabajo con gobiernos locales consistente en el desarrollo de un programa de capacitación en gestión pública para mejorar la calidad de la inversión pública a través de la capacitación de autoridades y funcionarios. En palabras del promotor entrevistado: *“Comprendemos que las municipalidades tienen cada vez mayores recursos, no solamente por efectos de la transferencia de recursos ordinarios tipo Foncomún, sino también por el Canon gasífero; en ese sentido, creo que la preocupación ya no es solamente por dinero sino también tiene que ser por la inversión”*.

Dentro de esa línea de trabajo, CCAIJO va a empezar a trabajar en los distritos de Ccatca, Ocongate y Ccarhuayo –los que presentan mayores niveles de pobreza de la provincia-. En el discurso de esta ONG el apoyo que actualmente brindan las municipalidades debe ser visto bajo una perspectiva de potencialidad de desarrollo como consecuencia de mayores ingresos de la región –principalmente incremento de transferencias por Foncomún y por la explotación minera- y la nueva dinámica que parece avizorarse a raíz de la construcción de la carretera interoceánica. Según el promotor, a partir de la implementación de esta obra “esta zona o este eje se convierte en el futuro en un polo de inversión del sector público y también del privado”, a ello contribuye además “el potencial que tiene esta zona por el turismo y el potencial minero energético”. En este contexto, las municipalidades deben tener un norte, una claridad sobre “cómo deben gestionarse los territorios”.

³³ Fuente: <http://www.jesuitasperu.org/pags/index.asp?id=46>

Estudio sobre gobiernos locales y gestión de la educación
informe sobre el caso de la Municipalidad Provincial del Cusco



Lima, Abril 2008

ÍNDICE

Introducción	<u>03</u>
1) Contexto económico, social y educativo	<u>03</u>
2) Antecedentes políticos de la administración municipal	<u>10</u>
3) Descripción de la estructura municipal	<u>15</u>
4) Recursos económicos y capital humano	<u>19</u>
5) Planificación y gestión de la municipalidad	<u>28</u>
6) Experiencia y actividades de gestión en educación	<u>40</u>
7) Espacios de concertación, participación de sociedad civil y recursos locales	<u>51</u>
8) Conclusiones y análisis comparativo de casos	<u>52</u>

Introducción

La visita a la ciudad del Cusco se hizo en dos oportunidades. Una primera, durante el mes de Septiembre de 2007; y, una segunda, en la última semana de Enero en el 2008.

En general, el acceso a la información requerida no fue difícil pero sí tomó más tiempo del esperado o previsto inicialmente. Como sucedió en otras Municipalidades, los datos referidos al presupuesto fueron los que mayor esfuerzo y coordinaciones requirieron.

En este caso, se pudo entrevistar a algunas autoridades (teniente alcalde y regidor), pero sí a la mayor parte de los principales funcionarios –a nivel de las gerencias-. De modo complementario, también se conversó con un funcionario de la Dirección Regional de Educación y con la representante de una ONG. En el **Anexo 1** se presenta la relación de personas entrevistadas.

Durante la estadía en Cusco, y a través de diversos medios –como conversaciones informales con diversas personas de la calle y lectura de periódicos locales-, pudimos recoger evidencias anecdóticas acerca del nivel de legitimidad de la actual administración edil. En general, la percepción predominante es que al interior de la Municipalidad la gestión actual enfrenta problemas políticos y que a nivel de la ciudadanía la alcaldesa no goza de una buena reputación.

El caso de esta municipalidad resulta interesante por tratarse de un municipio provincial que abarca la capital de una región del país. Al mismo tiempo, revela una serie de aspectos que –seguramente- son compartidos por otras municipalidades provinciales, tales como la complejidad de su organización y los problemas de interferencia de los conflictos políticos internos y su incidencia en la gestión.

Por otro lado, como se verá a lo largo del informe, da cuenta de un modelo de política municipal que pone el énfasis en la promoción de la identidad regional, la cultura y el arte, vinculado a un proyecto de desarrollo donde uno de los ejes centrales es la actividad turística.

1) Contexto económico, social y educativo

La provincia de Cusco es una de las 13 que integran el departamento del Cusco, mientras que su municipio provincial está localizado en uno de los 8 distritos de la provincia.

La provincia se encuentra localizada en la parte central de la región del Cusco. Limita por el Norte con las provincias de Calca y Urubamba, por el Este con la provincia de Quispicanchi, por el Sur con la provincia de Paruro y por el Oeste con la provincia de Anta. Se ubica entre los 3,138 m.s.n.m. (distrito Saylla) y 3,635 m.s.n.m. (distrito Ccorcca). En ella se encuentra la ciudad del Cusco, la cual está ubicada en un valle interandino, entre los 3,244 m.s.n.m (distrito San Jerónimo) y los 3,700 m.s.n.m (sector del Arco, Tica-Tica) con una incipiente ocupación hacia la cuenca de Anta, por el sector del distrito de Poroy. La

provincia tiene una superficie de 617 Km² y abarca los distritos de Ccorcca, Cusco, Poroy, San Jerónimo, San Sebastián, Santiago, Saylla, y Wanchaq.

De acuerdo con el censo del INEI del año 2005 la población de la Provincia del Cusco ascendía a un total de 348,493 habitantes, de los cuales 329,203 (94.46 %) habitan en áreas urbanas y 19,290 (5.54 %) en el área rural. Para el 2007, la población alcanzaba 367,791 personas, 96% de las cuales residían en zonas urbanas y 4% en zonas rurales. La cuestionada comparabilidad de las cifras de ambos censos no permiten inferir una tendencia acelerada y casi incontrolable de urbanización, como podría suponerlo un lector desprevenido. De otro lado, entre 1993 y el 2005 la población aumentó en 78 169 personas, es decir, un crecimiento promedio anual de 2.14%. En ese mismo periodo la población nacional creció en promedio anual 1.43% y la región Cusco creció un 1.09%.

Actualmente el fenómeno migratorio en la provincia del Cusco se expresa en el dinámico flujo de salidas y entradas de pobladores, apreciándose migrantes principalmente de la misma región Cusco, y de otras como Apurímac, Puno, Arequipa, Ayacucho y Lima. Estos pobladores por lo general conforman los nuevos asentamientos urbanos, y muchas veces invaden y construyen sus viviendas en áreas no destinadas para tal uso (zonas arqueológicas, de protección ecológica, forestales, agrícola y zonas de riesgo). Este proceso de migración interna, unido a la presencia de turistas de paso y extranjeros residentes, hace de Cusco un espacio de encuentro de variadas culturas, costumbres, gastronomía, credos y folklore. Según el Censo del 2007, las madres del 62% de los actuales habitantes de la provincia vivían en ella cuando éstos nacieron, lo que significa que, contrariamente a lo que se pudiera imaginar, no es una provincia afectada por un gran influjo migratorio, en comparación con otras provincias capitales del Perú.

Según el censo nacional de 1993, el 69.02% de la población tenía como lengua materna el castellano, el 29.54% el quechua. El censo del 2007 revela una castellanización acelerada y el riesgo de la pérdida de un elemento crucial de identidad cultural no sólo para las etnias involucradas sino para el país y su rica diversidad – lo que explica y fundamenta la prioridad que, como veremos, dan los gobiernos locales a su rol como promotores de esa identidad: el castellano era declarado como lengua materna por 81% de los pobladores de la provincia y el quechua por tan solo el 18%.

El 66.32 % de la población total está en edad de trabajar: el 28.65% tiene 14 años o menos de edad y el 5.03% tiene 65 años o más. La carga sería menor a la que caracteriza al país (63%) y a la región Cusco (59%).

Tabla – Municipio Provincial del Cusco. Distribución de la Población Económicamente Activa según Ramas de Actividad

PEA ocupada según actividad económica	Provincial Cusco		Departamental Cusco	
Total	152,938	100.0	417,325	100.0
Agríc., ganadería, caza y silvicultura	6,033	3.9	157,743	37.8
Pesca	7	0.0	91	0
Explotación de minas y canteras	316	0.2	2,900	0.7
Industrias manufactureras	12,884	8.4	23,938	5.7
Suministro de electricidad, gas y agua	423	0.3	834	0.2
Construcción	11,445	7.5	26,824	6.4
Comercio	33,195	21.7	56,845	13.6
Venta, mant.y rep. veh.autom.y motoc	3,237	2.1	5,014	1.2
Hoteles y restaurantes	13,068	8.5	22,272	5.3
Trans., almac. y comunicaciones	17,522	11.5	27,247	6.5

Intermediación financiera	1,220	0.8	1,449	0.3
Activid.inmobil., empres. y alquileres	11,421	7.5	14,619	3.5
Admin.púb. y defensa; p. segur.soc.afil	7,148	4.7	14,651	3.5
Enseñanza	13,247	8.7	25,201	6.0
Servicios sociales y de salud	5,071	3.3	7,398	1.8
Otras activ. serv.comun.soc y personales	6,319	4.1	9,197	2.2
Hogares privados con servicio doméstico	4,737	3.1	7,633	1.8
Organiz. y órganos extraterritoriales	4	0.0	8	0.0
Actividad económica no especificada	5,641	3.7	13,461	3.2

Fuente. INEI. Censo 2005.

El sector servicios es el que demanda la mayor parte de empleo en la provincia -- 54% --, destacando las ramas de enseñanza y restaurantes, donde trabaja el 8.7 y el 8.5% de la población ocupada. El comercio, por su parte, absorbe más de la quinta parte de la actividad económica.

La distribución del empleo, según tamaño de empresa en la ciudad de Cusco, se caracteriza por concentrar alrededor del 60% de los trabajadores en las empresas grandes y medianas – es decir, aquellas que tienen más de 50 trabajadores-. Las pequeñas empresas –vale decir, las que tienen entre 10 y 49 trabajadores- generan una proporción importante del empleo: 40%.

La revisión de los indicadores del Mapa de Pobreza de Foncodes 2006 revela una mejor calidad de vida que la que rige en la región en su conjunto. La provincia de Cusco muestra una alta tasa de acceso a servicios en comparación al nivel regional.

Tabla – Municipio Provincial Cusco. Indicadores del Mapa de la Pobreza

	Provincial Cusco	Regional Cusco	Nacional Perú
Población Censo 2005	348,493	1,171,503	26´152,444
Índice de carencias*	0.0536	1	-
Quintil del índice de carencias**	3	2	-
% de población sin agua potable	10	33	27
% de población sin desagüe/letrina	11	35	20
% de población sin electricidad	4	35	27
Tasa de analfabetismo femenino	7	23	27

Fuente: Nuevo Mapa de pobreza distrital de FONCODES 2006 <http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza/>

* Es un valor entre 0 y 1. Este índice es obtenido mediante el análisis factorial por el método de los componentes principales.

** Quintiles ponderados por la población, donde el 1=Más pobre, y el 5= menos pobre

Resulta claro que la ciudad y provincia del Cusco son bastante menos pobres que su región en conjunto, y que sus pobladores tienen condiciones de vida y acceso a servicios básicos bastante mejores que las de sus paisanos de otras provincias. También que el analfabetismo femenino es significativamente más reducido que en el resto del Cusco.

Esta información se complementa con los datos referidos al Índice de Desarrollo Humano (IDH), en el que se toma en cuenta si las personas tienen una vida larga y saludable, poseen educación y conocimientos y disfrutan de un nivel de vida decoroso.. Actualmente, la

provincia de Cusco se encuentra en el puesto 45 de las provincias del país y ligeramente por encima del promedio nacional del IDH.

Tabla – Municipio Provincial del Cusco. Ranking sobre Desarrollo Humano

	Población		IDH		Esperanza de vida al nacer		Alfabetismo		Escolaridad		Logro educativo		Ingreso familiar per capita	
	habitantes	ranking	IDH	ranking	años	ranking	%	ranking	%	ranking	%	ranking	NS mes	ranking
Provincial - Cusco	348493	10	0.5989	45	68.8	89	95.4	18	90.9	21	93.9	9	298.6	50
Regional - Cusco	1171503	6	0.5377	20	64.8	23	84.5	19	88	7	86	18	227.5	16
Nacional-Perú	26207970	-	0,5976	-	71,5	-	91,9	-	85,4	-	89,7	-	285,7	-

Fuente: Informe Desarrollo Humano del PNUD (2006) basado en cifras del Censo Nacional del INEI – 2005.
http://www.pnud.org.pe/data/publicacion/indh_2006_12_CuadrosEstadisticos.pdf

Asimismo, el censo de escolares por talla 2005, muestra que a nivel provincial la tasa de desnutrición crónica es menor (16.1%) a la que se presenta a nivel regional (33.5%) y nacional (21.7%).

Un indicador que nos permite apreciar la problemática de pobreza es el grado de hacinamiento. En el distrito de Cusco, esta situación se presenta con mayor incidencia dado que abarca a 18,120 personas (4,118 hogares); en el área urbana afecta a 17,336 personas y en el área rural a 784. Una explicación de esta tendencia tiene que ver con el hecho que en el Centro Histórico de la ciudad del Cusco existe una "vecindad vieja", conformada por las familias que viven en casonas desde hace 3 generaciones. En el caso de Santiago existe una proporción importante de población migrante provinciana que se establece en las zonas periféricas, en viviendas precarias. Respecto a la carencia de viviendas adecuadas estas se refieren a la falta de viviendas que permitan albergar a no más de 3 personas por habitación, en este aspecto los distritos más afectados son Cusco y Santiago. Según el Censo de Población y Vivienda del año 1993, las áreas de mayor concentración de hogares en pobreza en la ciudad del Cusco se encuentran en los distritos de San Jerónimo, San Sebastián y Santiago. Donde existe mayor incidencia de pobreza en relación a la población. En la ciudad tenemos que el 37.8% (94,738) del total de la población está en situación de pobreza.

El Censo Escolar del Ministerio de Educación del año 2007 reporta la existencia de 749 instituciones educativas, 278 públicas y 471 privadas. 241 de las instituciones públicas y 350 de las privadas son de Educación Básica Regular y 5073 docentes atienden conjuntamente a 102,761 alumnos en ambos sectores. Curiosamente, hay una oferta de educación unidocente (31 instituciones) y multigrado (86 instituciones) en el sector privado, más aun que en el sector público (38 y 46, respectivamente), aunque sólo 93 instituciones son consideradas “rurales” por el Ministerio de Educación. Es decir, hay educación multigrado y unidocente también en zonas claramente urbanas. Se puede observar, además, que la provincia de Cusco muestra una demanda bastante significativa en cuanto a la educación del nivel inicial cuna y jardín.

También de la base de datos del Censo Escolar del Ministerio de Educación del año 2007 se desprende que de las 5504 aulas existentes en la provincia de Cusco, 4384 (79.6%) se encuentran en buenas condiciones, 617 requieren de reparaciones menores y 503 de reparaciones mayores. 371 del total (68.9%) cuenta con los 3 servicios (energía, agua y desagüe). En 50 de las 538 instituciones se brinda apoyo alimentario.

Según el Informe del Plan de Desarrollo Urbano para la Provincia de Cusco 2006 – 2011¹, actualmente, la oferta educativa en la provincia del Cusco está sustentada por la inversión pública y privada. Existe una tendencia creciente de la educación privada, y por ende de la demanda de infraestructura educativa, debido al crecimiento poblacional urbano. Los distritos de Cusco, Wanchaq, Santiago, San Jerónimo y San Sebastián son los que más destacan en número de centros educativos, número de aulas, población de docentes y alumnos en todos los niveles; mientras que Saylla, Ccorca y Poroy son los que presentan cifras más bajas. Asimismo, se señala que existe una evidente preferencia de los pobladores por los centros educativos que se encuentran en zonas céntricas de la ciudad del Cusco. La infraestructura de los Centros Educativos, por lo general, son casonas y/o viviendas acondicionadas en su mayoría en forma inadecuada –por lo que se propone la necesidad de replantear el Sistema de Equipamiento de Centros Educativos-.

Con respecto a los Indicadores de Cobertura y Culminación de la Educación Básica y Analfabetización, se puede identificar que la cobertura a nivel provincial está por encima del promedio de la regional. Esto denota que la provincia de Cusco cuenta con mejores índices de acceso a la educación. En lo que concierne a atención a primera infancia, aquella tiene 20% más de atención que el promedio regional.

Tabla – Municipio provincial del Cusco. Indicadores de cobertura educativa.

Nivel /Localidad	Provincial	Regional	Nacional
	Cusco	Cusco	Perú
Niños de 4 a 5 años de edad atendidos	76.6	57.7	66.4
Niños de 6 a 11 años de edad atendidos	97.5	94.8	96.8
Niños de 12 a 16 años de edad atendidos	95.0	91.9	87.4

Fuente: Indicadores educativos distritales de la Base de datos del Censo Escolar del Ministerio de Educación-Unidad de Estadística Educativa basado en INEI Resultados preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, disponibles en <http://escale.minedu.gob.pe/escale>

Como se puede deducir de la siguiente tabla, 73.1% de la población tiene al menos primaria completa, lo cual es comprensiblemente muchísimo más alto que el índice a nivel regional (32,6%) y también que el nacional (61,9%). Las proporciones de egresados de secundaria

¹ Elaborado por la Municipalidad Provincial del Cusco - Gerencia de desarrollo urbano y rural - Sub Gerencia de Gestión del Plan Director. Cusco, Mayo, 2006.

también lo son, alcanzando el 51.7% de personas que por lo menos tienen secundaria completa, significativamente más numerosos que el 27,3 regional y el 37,1 nacional.

Tabla – Municipio Provincial del Cusco. Nivel educativo alcanzado, según sexo y región (en porcentajes de la población mayor de 3 años)

	Provincial			Regional			Nacional		
	Cusco			Cusco			Perú		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Sin nivel educativo	8.5	6.8	10.2	16.9	11.8	22.1	11.8	9.2	14.5
Educación Inicial	2.7	2.8	2.7	3.7	3.7	3.8	3.0	3.0	3.0
Primaria incompleta	15.5	15.0	16.1	26.8	27.2	26.4	21.3	21.3	21.4
Primaria completa	6.1	5.4	6.7	9.6	10.0	9.2	11.5	11.4	11.6
Secundaria Incompleta	15.3	15.6	15.1	15.7	17.2	14.2	15.3	16.0	14.5
Secundaria Completa	19.6	21.1	18.3	12.9	15.1	10.8	19.0	20.6	17.5
Superior no Univ. Incompleta	5.0	4.9	5.2	2.9	3.0	2.9	3.0	3.0	3.0
Superior no Univ. Completa	6.6	6.3	6.9	3.6	3.6	3.6	5.6	5.4	5.9
Superior Univ. Incompleta	8.6	9.8	7.6	3.5	4.0	3.0	3.4	3.8	3.0
Superior Univ. Completa	11.9	12.6	11.3	4.4	4.6	4.1	6.1	6.5	5.6
Total por sexo	-	162,332	168,343	-	556,431	546,149	-	12,314,671	12,369,683
Total %		100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0

Fuente: INEI - X Censo de Población y V de Vivienda 2005

<http://www.inei.gob.pe/web/resultadocenso.asp>

En los niveles más bajos de la pirámide ya empiezan a abrirse las brechas de género. Así, se observan mayores porcentajes de mujeres que no asistieron nunca a la escuela, y una diferencia de casi cinco puntos porcentuales entre hombres y mujeres que completaron al menos la primaria (75,7 vs. 71,1). Ese diferencial se mantiene en los siguientes grados (54,7% de los varones vs. 49,3% de las mujeres culminaron su secundaria). Esto es destacable, ya que muestra que si bien la brecha en primaria es bastante mayor que la nacional (1.4 puntos porcentuales de diferencia), no se diferencia demasiado de ella en secundaria (4.3 puntos).

Si se enfoca solamente a la población más joven, con niveles que obviamente tienen que ser mejores a los anteriormente registrados, que incluyen tanto a la población adulta y mayor que tuvieron menos oportunidades de acceso, así como a la población demasiado joven para haber cursado su educación formal, se confirma el mejor desempeño relativo de la provincia del Cusco, tanto en lo que respecta a la culminación de la primaria como de la secundaria, respecto a la región y al país en general.

Tabla – Municipio provincial del Cusco. Máximo nivel educativo alcanzado, según sexo y región (en porcentajes de la población total mayor de 3 años)

	Provincial	Regional	Nacional
	Cusco	Cusco	Perú
Población joven (de 15 a 17 años) con primaria completa	95.4	88.4	91.8
Jóvenes (de 17 a 19 años) que culminan secundaria	69.8	44.3	53.7

oportunamente			
Población joven (de 20 a 22 años) con secundaria completa	85.6	63.5	68.2

Fuente: INEI - Resultados Preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2005.

Elaboración: MINISTERIO DE EDUCACIÓN-Unidad de Estadística Educativa.

<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=275>

Los escolares del distrito del Cusco, una de las ciudades más grandes y urbanizadas del país, tienen, como es de esperar, niveles bastante más altos de logro que los estudiantes de todo el país y de toda su región. Lo mismo ocurre si se toma como referencia a la población escolar de toda la provincia del Cusco y se la compara con la región y la nación.

No ocurre, sin embargo, lo mismo en el área de las matemáticas, donde el porcentaje de alumnos que alcanza los niveles esperados para el segundo grado es casi tan bajo como el que caracteriza a todo el país, aunque, como cabría esperar, es algo superior al de su propia región como un todo. Algo similar ocurre con el distrito capital de la región Lima, donde los logros en comprensión de textos son bastante más altos que los de la provincia y la capital, y ciertamente significativamente mejores que en el país en su conjunto, pero en ese caso, el desempeño de la ciudad capital no es ni remotamente tan superior al de su propia región como sucede en el caso del Cusco. provinciales y superiores a los de su región los distritos capitales que permita

Tabla - Porcentaje de alumnos de 2º grado que alcanzó el nivel de logro esperado en Comprensión de Textos y Lógico Matemático en la Prueba ECE 2007

	Comprensión Lectora	Matemáticas
Distrito capital de la provincia del Cusco	25,6	8,3
Provincia del Cusco	22,6	7,9
Región - Cusco	10,6	4,8
Nacional	15,9	7,2

Nota. No se ha publicado la cobertura provincial y departamental/regional de las pruebas censales.

2) Antecedentes políticos de la administración municipal

En la antesala de las elecciones municipales del año 2006, el movimiento político de la actual alcaldesa del Cusco –la señora Marina Sequeiros- hizo una alianza con el Partido Unión por el Perú. De ese modo, ganó la alcaldía con el 21.42% de votos; lo cual, a su vez, le permitió tener una representación de 3 regidores en el Concejo provincial –compuesto por 13 regidores en total-².

El principal contendor de las elecciones fue el “Movimiento Político Independiente Cusco en Acción”, con un 18.27% de votos a su favor; al cual le siguió el “Movimiento regional

² Fuente: Resultados de elecciones municipales de la ONPE, 2006 disponibles en <http://www.onpe.gob.pe>

Inka Pachakuteq” con un 18.1%.

Un rasgo que caracteriza el caso de Cusco es la turbulencia política generada por los conflictos internos en el Concejo. Luego de haber logrado una amplia representación a través de una alianza de movimiento con el Partido Unión por el Perú, la actual alcaldesa ha visto minado el apoyo interno del concejo porque la mayoría de sus regidores pasaron a las filas de la oposición. Actualmente el apoyo político a la alcaldesa Marina Sequeriros se reduce a sólo 3 regidores. En la práctica enfrenta una oposición aplastante de 10 regidores.

Los problemas y conflictos internos en la alianza ganadora han obstaculizado el desarrollo de la gestión actual. Como dice el Teniente Alcalde se ha generado así un “obstáculo” político en la labor de la alcaldesa actual. *“Y a veces es un obstáculo inentendible [sic], ¿no? O sea hay cosas que se pueden ejecutar con la rapidez del caso... tomar las decisiones con la rapidez del caso pero que innecesariamente se dice ‘que pase a eso que pase a aquello’”*.

En general, además de estos problemas internos, la legitimidad del gobierno local del Cusco se ha visto minada por el desprestigio de la alcaldesa y su pérdida de popularidad entre la población cusqueña. Las principales críticas tienen que ver con tres cuestiones: una supuesta inacción de parte de la municipalidad que se traduce en la realización de pocas obras, el estilo autoritario de la gestión realizada por la alcaldesa (que se expresaría incluso en la forma de un trato despótico como autoridad) y el hecho de haber traído gente de Lima para conformar su equipo de trabajo en la Municipalidad del Cusco. Respecto a esto último, en efecto, una característica de su gestión –sobre todo al inicio de la misma- fue que su entorno estuvo conformado por funcionarios que habían trabajado con ella en la gestión edil que tuvo a su cargo la Municipalidad de San Miguel en la ciudad capital. De hecho, por ejemplo, el Gerente Municipal durante varios meses del año 2007 –el señor Percy Mosqueira al cual llegamos a entrevistar inicialmente- perteneció al equipo de funcionarios de aquella municipalidad. Asimismo, el actual Teniente alcalde ha trabajado con la alcaldesa en las dos gestiones en las ella fue alcaldesa del distrito limeño de San Miguel. El ingreso del señor Mosqueira fue un intento de remontar una crisis inicial en el equipo de gestión municipal y de hecho fue percibido internamente como algo positivo –así, por ejemplo, el Gerente de Educación nos dijo que *“desde que ha entrado el Ing. Mosqueira se está trabajando como debe ser, planificadamente, organizadamente”*-. Sin embargo, no duró mucho en el cargo.

La presencia de un equipo técnico profesional con experiencia de trabajo (y viviendo) fuera del Cusco parece haber generado problemas. Desde la perspectiva de las autoridades y los funcionarios afines a la alcaldesa, el asunto tiene que ver con que éstos poseen “una mentalidad distinta”. Para ellos, las personas que los critican dentro de la Municipalidad tienen “una mentalidad tradicional” frente a la suya, que se supone es más moderna (por ejemplo, en relación a temas como el de las concesiones al sector privado).

El asunto parece ser más complejo, porque tiene que ver con cierta percepción predominante –desde la oposición y en la opinión pública local- que los ve como “ajenos” al Cusco, sin la experiencia y el contacto necesario con los problemas “reales” que vive la ciudad³.

³ El teniente Alcalde hace referencia a la crítica hacia el primer Gerente Municipal que la alcaldesa puso en ese cargo debido a su supuesta inexperiencia y su corta edad. *“En la capital o en otros lugares no es nada malo ver -en Lima por ejemplo- no es nada malo ver a un cusqueño como gerente municipal y menos si... y no*

Por otro lado, según algunos entrevistados, otro factor que pudiera estar pesando en el descrédito y las críticas hacia la actual alcaldesa es el “machismo” imperante en la sociedad cusqueña⁴.

Por último, otra de las críticas de la oposición es el supuesto “autoritarismo” de la alcaldesa. Pero, según los seguidores de esta última, se trata de un asunto no esencial sino más bien formal (“una contraposición de formas”).

Los problemas antes mencionados se reflejan en los constantes cambios dentro de la Municipalidad –particularmente en el puesto de la Gerencia municipal-. Además, parecen haber trabado, de hecho, el trabajo de la actual gestión: *“Es por ello que tenemos serias dificultades en el tema de poder diseñar una política de trabajo”*.

La situación de desprestigio de la actual gestión ha llegado a tal punto que la posibilidad abierta por la convocatoria para la revocatoria de autoridades ha generado gran expectativa en un sector importante de la población cusqueña que aspira a hacerla efectiva⁵.

Los problemas de oposición política al interior del Concejo han afectado también las iniciativas que se plantearon para llevar adelante iniciativas relacionadas a la educación y la cultura. Como se verá más adelante, al respecto la Regidora Leonarda Ayarza –presidenta de la Comisión de Turismo, Cultura, Recreación y Medio Ambiente - señala que “se ha perturbado el desenvolvimiento” a partir de actitudes de la oposición originadas en “muchas incomprensiones”. Entre otros problemas menciona el conflicto generado a partir de su propuesta de crear la Gerencia de Cultura –la cual finalmente ha sido descartada debido a la presión de los regidores de oposición-.

La actual administración municipal ha orientado sus acciones a atender demandas postergadas de asentamientos populares de la ciudad principalmente referidas a infraestructura, equipamiento urbano y saneamiento legal.

“Fundamentalmente hacer una gestión que busque la calidad de vida de los sectores olvidados, llámese la noreste, la noroccidental... zonas en donde no se han desarrollado obras por más de veinte, treinta años. Definitivamente. Generaciones enteras que han

es nada raro que este gerente municipal tenga 25 años. Pero aquí si es raro pues .Que venga un muchacho de 25 años, capitalino y sea el gerente municipal. ¿Entiende?”.

⁴ En palabras del teniente Alcalde: “A ver. Se lo digo con mucha honestidad. Primero -y lo digo con el debido respeto- el Cusco es una sociedad machista, tal vez por sus propios orígenes incaicos, ¿no? Es una sociedad machista. El tener de autoridad a una mujer la hace un poco alejarse. Segundo, y esto también hay que ser hidalgos en reconocer, cuando la autoridad municipal no logra el debido engranaje con los actores fundamentales de la sociedad, se crea pues brechas que día a día se van abriendo y cada acto que esta administración haga o pretenda hacer va a ser observado... al milímetro para ser criticado”.

⁵ En la actualidad, en diversos municipios y regiones del país se han emprendido iniciativas orientadas a lograr la revocatoria de sus autoridades. La base legal de este proceso es la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos Ley No. 26300 y Resolución No. 258-2007-JNE. Al 16 de abril del 2008, se contaba con un total de 42,460 firmas recolectadas a favor de la revocatoria de la alcaldesa Marina Sequeiros, faltando 16,386 como cumplir con el requisito mínimo; según lo anunció el Ing. Dante Quispe -Presidente del Comité de Revocatoria. (El Diario del Cusco, miércoles 16 de abril del 2008. Año 9, No. 3390).

venido pidiendo una pista, una vereda y nunca se les ha hecho [ninguna obra]” (Teniente alcalde).

Aparentemente, el énfasis de esta política responde a la necesidad de resolver los problemas generados por el crecimiento desordenado de la ciudad del Cusco. De allí que la prioridad sea atender el problema de crecimiento informal de la ciudad donde se asienta la población marginal –desde donde se ha generado una demanda no satisfecha de saneamiento físico-legal de los asentamientos-. Además, en el caso de la ciudad y el casco urbano del centro histórico, se hace necesario un cambio integral del sistema de desagüe de la ciudad del Cusco.

También forma parte de las prioridades el tema ambiental y los problemas de la basura recolectada de toda la ciudad. Dada la falta una planta de tratamiento final para disposición de los residuos sólidos, la presente gestión ha pensado en poner en concesión un proyecto para la inversión privada –incluso según refirió el Teniente alcalde, hay inversionistas extranjeros interesados en un proyecto de ese tipo y realizar una inversión no menor de 15 millones de dólares-.

Al ser preguntado el Teniente alcalde sobre los temas relativos a la educación, la cultura y el deporte, éste señaló que una prioridad de la actual gestión es el deporte. Sin embargo aclaró que, debido a la urgencia de los problemas antes mencionados, este tema será visto en el futuro –una vez que se atienda los primeros-. Para ello la Municipalidad piensa recurrir al financiamiento de la cooperación internacional.

Esta preocupación por el deporte tiene que ver con la idea que es necesario darle alternativas de “distracción sana” ala juventud –la cual, de acuerdo al discurso del Teniente alcalde- tiene sólo la opción de las fiestas y la discoteca –con el peligro que eso supone en términos de la accesibilidad a las drogas-.

En el discurso de las autoridades entrevistadas se evidencia la importancia que tiene la cultura: “(...) *Cusco se ha caracterizado por ser una ciudad que tiene muchos personajes culturales [sic], tanto en el tema de lo que es la cerámica, las danzas, la música. Y estamos intentando recuperar, revalidar lo que son, lo que es nuestra verdadera identidad”*.

Hay un énfasis en la necesidad de “concientización” de la población acerca de la necesidad de no perder sus valores y revalorar su pasado.

“Lo que sucede es que siendo una ciudad ‘cosmopolita’, ¿no?, convergen en las raíces y la juventud, producto de una... de una falta de conciencia que eso es casi a nivel nacional, adopta pues costumbres y poses no típicas de nuestra ciudad, ¿no? ...y se tienden a imitar las costumbres extranjeras, ¿no? O sea... entonces un poco [...] nos va haciendo perder nuestra identidad cultural...” (Teniente alcalde).

En ese contexto, el rol de la educación resulta crucial para la revaloración de la identidad cultural cusqueña: *“Definitivamente nosotros creemos de que esto tiene que ser a través de la educación, de un trabajo de sensibilización dentro de los jóvenes. Particularmente yo concibo de que los jóvenes que están cursando inclusive cuarto de secundaria ya están con una mentalidad extranjerizada”*.

Sin embargo, como se verá en el capítulo 6 –“Experiencia y actividades de gestión en educación”-, esta política municipal de revaloración de la identidad no se orienta ni se desarrolla a través de la educación escolar, sino más bien mediante la implementación de actividades de tipo cultural y artístico. La hipótesis que manejamos acá es que en ello influye la fuerte tradición cultural regional del Cusco y la importancia que tiene el turismo como actividad económica y elemento de cambio cultural en un trasfondo aparentemente contradictorio de regionalismo y cosmopoliticismo.

3) Descripción de la estructura municipal

La instancia consultiva de la Municipalidad que tiene que ver con el tema de educación es la Comisión de Turismo, Cultura, Recreación y Medio Ambiente. Tal como se señala en el ROF de la Municipalidad Provincial del Cusco, las funciones de las Comisiones Ordinarias de Regidores “*son órganos consultivos, encargados de realizar actividades en áreas de gestión municipal, con la finalidad de efectuar estudios, formular propuestas y proyectos de reglamentos de los servicios respectivos y emitir dictamen sobre asuntos sometidos al Concejo Municipal*” (ROF, artículo 16).

La Comisión de Turismo, Cultura y Medio Ambiente ha estado presidida por la Regidora Leonarda Ayarza⁶. Uno de los principales empeños de la Regidora Ayarza ha estado puesto en la creación de una Subgerencia de Cultura. Esta propuesta de modificación del organigrama estructural revela su concepción acerca del rol que debe cumplir la Municipalidad como gobierno local en torno a la cultura. Dice ella que al final se logró que el Concejo aprobara una reestructuración interna y se creara esa subgerencia, pero que maniobras políticas de la oposición impidieron este avance y se volvió al organigrama anterior⁷.

Por otro lado, los órganos de línea de la Municipalidad Provincial del Cusco consisten en 6 Gerencias (ver organigrama)⁸. Está la Gerencia de Desarrollo Urbano y Rural, la Gerencia de Infraestructura, la Gerencia de Tránsito, Vialidad y Transporte, la Gerencia de Desarrollo Económico y Servicios Municipales (que incluye lo concerniente a actividades de comercio y servicios de la Municipalidad), la Gerencia de Asuntos sociales (que incluye los programas sociales y la Demuna) y la Gerencia de Turismo, Educación, Cultura y Medio Ambiente (GTECMA).

Esta última está definida como “*un órgano de línea de segundo nivel organizacional, encargado de promover el desarrollo de las actividades en materia de turismo, educación, cultura, deportes, recreación, ornato y el medio ambiente*” (ROF, artículo 117). Entre las funciones y atribuciones establecidas para la GTECMA se señalan casi todas aquellas⁹ que aparecen en el artículo 82 referido a Educación, Cultura, Deportes y Recreación y una¹⁰ de las funciones definidas en el artículo 80 en relación al Saneamiento, Salubridad y Salud de la LOM.

⁶ La señora Ayarza es artista plástico y, además, pedagoga de arte. Cuenta también con estudios de magíster en arte. Según ella misma se encuentra muy identificada con la cultura (“*Y, por lo tanto, no sólo por profesión, sino por especialidad estoy imbuida en todo lo que es cultura*”).

⁷ Referencia:
<http://www.municusco.gob.pe/upload/Regidores/Leonarda%20Ayarza/informe2007LeonardaAyarza.pdf>

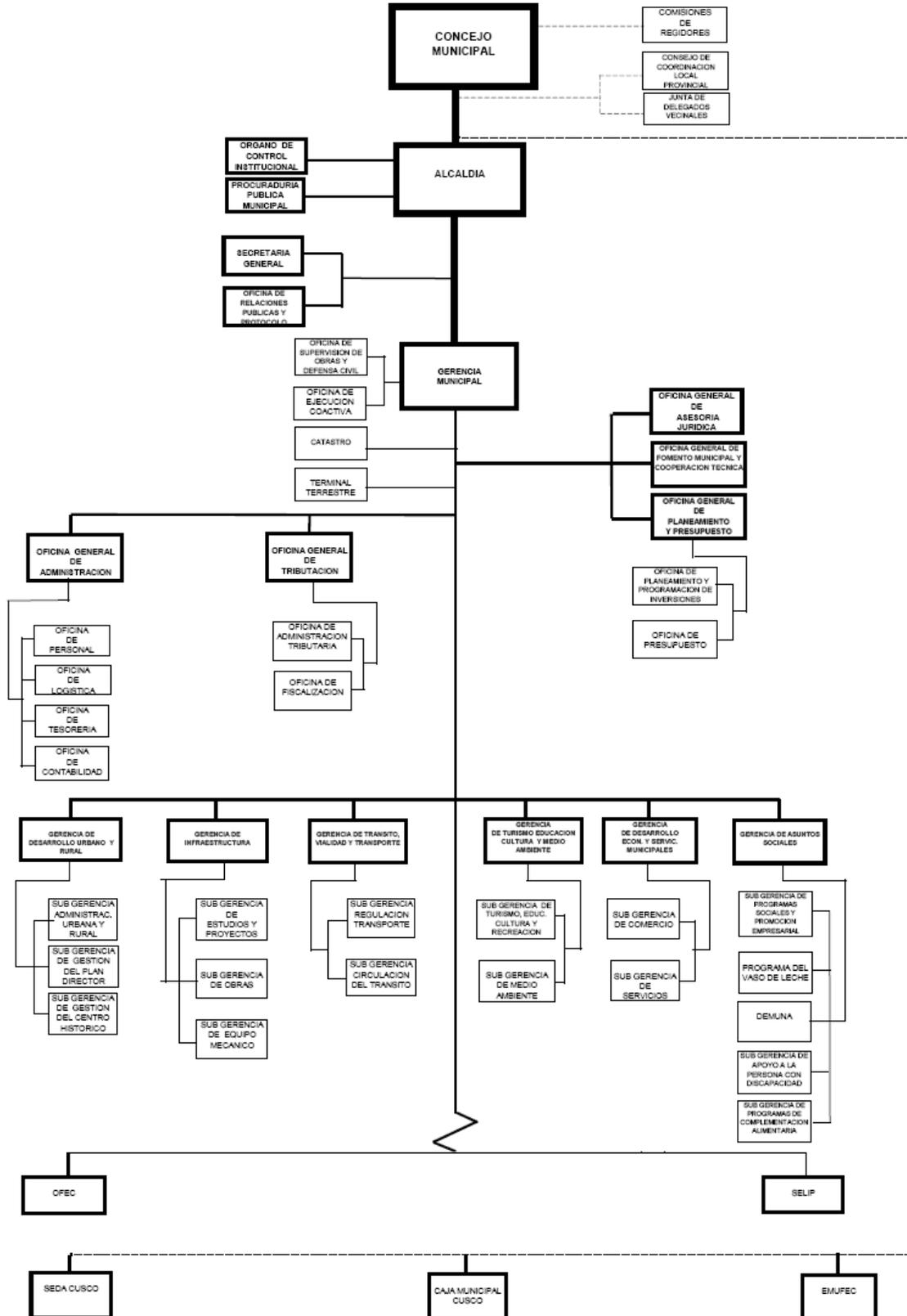
⁸ Fuente: <http://www.municusco.gob.pe/web/index.php>

⁹ Faltaron 3 de las 20 funciones del Art. 82 (la 4, 5 y 10).

¹⁰ La función 2.4

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CUSCO

APROBADO MEDIANTE O. M. N° 079-MC. Y MODIFICADA CON O.M. N° 122-MC Y O.M. N° 137-MC.



A su vez, la GTECMA está dividida en dos Subgerencias: la Subgerencia de Medio Ambiente y la Subgerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación¹¹. Para esta última Subgerencia, el ROF repite –en la práctica- las mismas funciones señaladas en la LOM y referidas a la Gerencia. La organización interna de la Subgerencia establece cuatro Divisiones funcionales: División funcional de Turismo, División funcional de Museo de Arte Contemporáneo, División funcional de Biblioteca Municipal, y División funcional de Educación Cultura y Recreación.

El artículo 124 del ROF establece que esta última división “*está encargada del fomento de actividades educativas, culturales y recreacionales, en todos los niveles generando la participación ciudadana*”.

EL MOF establece los siguientes cargos dentro de la GTECMA –en concordancia con el CAP respectivo-: un director, un asistente administrativo, una secretaria, un chofer y un trabajador de servicio (encargado de limpieza y conserjería).

Para la Subgerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación, el MOF ha previsto los siguientes cargos: un director, un especialista en turismo, un “asistente en servicio de educación y cultura”, un técnico administrativo, un conservador de museo, 2 trabajadores de servicio, 2 bibliotecarios, un técnico en biblioteca y un auxiliar de biblioteca.

En cambio, para la Subgerencia de Medio Ambiente, se ha previsto: un director, un químico, un biólogo, un ingeniero agropecuario y un técnico administrativo.

En el momento de nuestra primera visita –Septiembre 2007- esta Subgerencia no tenía titular designado. Debido a problemas originados en cambios internos de la Municipalidad, sólo se había podido poner como “encargado” de la Gerencia al Licenciado Jorge Pacheco del Castillo, quien ocupaba el cargo desde hacía cuatro meses. Se trata de un profesional que está familiarizado con los temas de turismo¹². Quizás por el hecho de ser nuevo en el cargo, en la entrevista realizada él señaló que no está al tanto de lo que se ha hecho antes desde esa Gerencia.

En la segunda visita realizada, en el mes de Enero de 2008, aquél había sido reemplazado por el señor Luis Huayhuaca como gerente de la GTECMA –un antropólogo de profesión y con experiencia dentro de la administración municipal. En años anteriores ha desempeñado cargos de confianza en diferentes Direcciones (hoy Gerencias), luego ha sido trabajador de la Biblioteca Municipal como funcionario. En esta Gestión, antes de ser Gerente de la GTECMA, ha sido Gerente de la Gerencia de Desarrollo Económico y Servicios Municipales, a lo largo del año 2007.

El primer gerente de la GTECMA había sido el señor Edwin Flores. Se trata de un profesional licenciado en Turismo, que a la vez tiene experiencia como empresario privado en el turismo y el comercio de exportación. En años pasados, intentó realizar una carrera

¹¹ Según el señor Francisco Vargas, asistente de la GTECMA, es recién en el año 2004 que se incluye en la nomenclatura de la subgerencia el término “educación”.

¹² Para tener alguna idea del perfil profesional del gerente de la GTECMA se puede mencionar que cuenta con experiencia en el sector público, principalmente en el tema de turismo –gestión de áreas protegidas-. Fue convocado inicialmente para trabajar como asesor, y posteriormente –a raíz de los problemas internos que hubo en la Municipalidad- fue llamado para hacerse cargo de esa Gerencia.

política, ya que fue candidato al Congreso de la República y candidato a la Alcaldía Provincial del Cusco. Estuvo como Gerente de GTECMA desde Enero de 2007 y duró sólo 5 meses en ese cargo –pasando posteriormente a ejercer el cargo de Gerente Municipal (encargado) durante 4 meses-. Durante su estadía en la GTECMA, se encargó de ejecutar las actividades que ya estaban programadas en el POI 2007 y de cumplir las demás funciones que como Gerente le asignaba el MOF y ROF de la Municipalidad Provincial. La impresión que surge de estos cambios –recogiendo el punto de vista del señor Pacheco del Castillo- es que “esta Gerencia quedó un poco desatendida” y las “divisiones respectivas quedaron un poco a su cuenta”. Estas últimas afirmaciones sugieren la idea que ha habido poca preocupación por darle el debido estatus institucional interno a un área crucial para el desarrollo de una política cultural y educativa local.

Otro indicador que abona a favor de la hipótesis anterior, es el dato del número de empleados y funcionarios que laboran en la GTECMA –en particular en la Subgerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación-. La Gerencia tiene en su totalidad 96 trabajadores y empleados (más de la mitad, obreros). Sin embargo, como se verá luego, las personas (profesionales o empleados) que están a cargo de temas o actividades educativas son apenas tres –el Subgerente, la Secretaria y un Asistente Administrativo-. La mayor parte del personal de la Subgerencia está abocada a temas de medio ambiente (por ejemplo, 52 obreros “para áreas verdes, fuentes ornamentales y vivero”) y el funcionamiento de la biblioteca municipal (por ejemplo, un jefe de biblioteca y 9 referencistas para la atención al público).

4) Recursos económicos y capital humano

Para el año 2007, la Municipalidad Provincial del Cusco manejó un presupuesto total de S/. 47'856,717 nuevos soles. Un 28.5 % del mismo tuvo como fuente de financiamiento los recursos directamente recaudados (principalmente a través de rentas de la propiedad y tasas por servicios turísticos, registro civil, licencias de funcionamiento, estacionamiento, etc.). Si a este rubro se agrega el correspondiente a “Otros impuestos municipales” –que incluyen el impuesto predial, de alcabala, a juegos de máquinas tragamonedas y otros-, se tiene que un 37.4 % del presupuesto se encuentra auto-financiado con recursos propios. La mayor parte de las transferencias recibidas por estas municipalidad corresponden al Foncomún – que representa el 27.3 % del presupuesto- y a los ingresos por canon y sobrecanon –que representan casi el 17 % del presupuesto, y provienen principalmente del canon gasífero-.

En comparación a otras municipalidades del país, la Municipalidad Provincial del Cusco tiene un importante grado de autonomía presupuestal debido a una relativa proporción de recursos directamente recaudados –que representaban el 31.1 % del PIM del año 2007-¹³.

Aunque no se ha podido tener un listado actualizado de los activos con los que cuenta la Municipalidad, se tiene una relación de bienes que data de Diciembre de 2005¹⁴, y que puede proporcionar una idea del tema –y así tener algún parámetro de comparación con lo que se ha hallado en las otras municipalidades visitadas, particularmente las de zonas rurales-.

En cuanto a Maquinaria y equipo, la Municipalidad Provincial del Cusco cuenta con:

- Camioneta y auto operativo: 6
- Camión recolector de basura operativo: 8
- Camión operativo: 1
- Cargador frontal operativo: 2
- Tractor oruga operativo: 4
- Motoniveladora operativa: 5

En cuanto a Equipos de cómputo y de oficina:

- Equipo de cómputo Pentium I: 10
- Equipo de cómputo Pentium II: 15
- Equipo de cómputo Pentium III: 20
- Equipo de cómputo Pentium IV: 180
- Impresora: 156
- Módem: 20
- Scanner: 16
- Fotocopiadora: 10
- Línea de telefonía fija: 8
- Línea destinada a Fax: 8

¹³ Para tener un referente de comparación, se puede mencionar el caso de la Municipalidad Distrital de Mala – una de las municipalidades incluidas en este estudio de casos- en la que ese porcentaje es de sólo 13.8 %, o el de la Municipalidad Provincial de Puno –en una región vecina- donde el 17.8 % del PIM correspondía a “recursos directamente recaudados”.

¹⁴ Fuente: datos del Documento “Registro Nacional de Municipalidades - RENAMU”, INEI, 2006.

Asimismo tiene –en sus distintas áreas y gerencias- 216 computadoras PC interconectadas a la red de informática interna. De ellas 55 computadoras tienen acceso a Internet.

La Municipalidad cuenta con un Centro Médico Municipal que forma parte de la Gerencia de Desarrollo Económico y Servicios Municipales –según su estructura orgánica-. Entre su personal cuenta con personal profesional y técnico, así como obrero.

Como se verá más adelante, a pesar de los montos aparentemente significativos que la Municipalidad invierte en las áreas de turismo, cultura y educación, éstos constituyen rubros relativamente menores debido a las restricciones presupuestales existentes. Ello se expresa en la documentación revisada. En efecto, en el análisis de los problemas mencionados en el POI 2007 de la GTECMA se señala como un problema: “*Escasos recursos económicos, debido al endeudamiento producido en el año 2003, principalmente por impresión de folletos, programas e invitaciones, que se tuvo que cancelar como devengados en el presente año*” (pág. 52).

La principal fuente de financiamiento para actividades de tipo cultural –que a su vez sirve para la construcción de escalinatas- es lo que se consigue a través de la Cervecería Backus. En virtud de un convenio que tiene esta empresa con la Municipalidad Provincial, aquélla aporta alrededor de US\$ 180 dólares al año. Según el Teniente alcalde, un 10 por ciento de este importe, vale decir 18 mil dólares, se dedica para sufragar gastos relacionados a la cultura.

Recursos humanos

En cuanto a los recursos humanos de la Municipalidad, debe señalarse en primer lugar que todos los 13 regidores tienen educación superior, 12 son profesionales y uno –que tiene 21 años- es estudiante de derecho.

Según información proporcionada por el Teniente alcalde, de los casi 150 empleados con que cuenta la Municipalidad del Cusco, sólo 5 son profesionales. Según él, entre otros factores, uno de los principales motivos de este escaso capital humano tiene que ver con “una falta de visión personal por buscarse un desarrollo”, vale decir, por auto capacitarse.

Por eso, cuando se le pregunta si la Municipalidad tendría personal que pudiera hacerse cargo de las funciones de atención a la educación, el teniente Alcalde dice: “*Yo lo digo con honestidad: no tendríamos capital humano. [Al menos] dentro del staff de obreros y empleados permanentes*”.

Con el proceso de descentralización y la transferencia de algunos programas como el PRONAA a la Municipalidad, ésta se ha visto en la necesidad de adecuar la estructura orgánica –dado que no pueden contratar o nombrar personal nuevo dentro de las áreas que manejan ese programa-.

Sobre la capacitación del personal, quedó claro que en realidad no existe una política de parte de la Municipalidad al respecto. Esto es señalado por el mismo Teniente alcalde cuando enfatiza la necesidad que los funcionarios asistan a eventos gratuitos por iniciativa

propia, para luego difundir el material entre sus subordinados como una forma de hacer una suerte de “auto-capacitación interna”:

Yo siempre soy un loco de los que asisten a todos los eventos que hay, fundamentalmente si son gratuitos porque la municipalidad a nosotros no nos cubre ningún costo que es otro problema para los regidores fundamentalmente. Me traigo todo el material y lo comparto con los gerentes, ¿no?, para que ellos lo compartan con [el personal]... [...] Mayormente nosotros estamos sumamente preocupados en el tema de la gestión administrativa y el desarrollo de obras y a través de la Gerencia General, de la Gerencia de Administración se les capacita por áreas. Entonces, a la Gerencia de Administración qué hace, reúne al personal de contabilidad, tesorería, personal y logística que es inherente a su área, qué es lo que tienen que preocuparse ellos, qué es lo que deberían conocer, como las leyes de CONSUCODE, cuál es el tratamiento y una serie de cosas, ¿no? Entonces, el procedimiento administrativo, los sistemas de tesorería y nosotros los capacitamos a través de nuestros gerentes [...] Entonces, el mismo gerente capacita a sus subgerentes y a todo el personal administrativo para que pueda desarrollar en el tema de los... en los temas sociales donde está el Vaso de Leche, PRONAA. Yo, cada vez que visito a la capital, voy a los ministerios, me traigo todo el material y les doy para que ellos puedan difundirlo, ¿no? - Pero no hay un... no hay presupuesto específico para una capacitación permanente y continua, ¿no?”.

Existe un claro desfase entre el personal que aparece formalmente asignado a la Gerencia de Turismo, Educación, Cultura y Medio Ambiente, y el personal con el que ésta cuenta realmente. En efecto, como puede observarse en el Cuadro adjunto, según el MOF la GTECMA cuenta para el desarrollo de sus actividades con 21 personas, entre empleados y funcionarios –de los cuales 11 corresponderían a la Sub Gerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación-. Sin embargo, según el POI 2007 el total del personal dentro de esa Gerencia sumaría 96. Si bien esa diferencia puede explicarse por la cantidad de obreros considerados dentro del POI –52 en total-, la principal razón del desfase tendría que ver con la falta de actualización del MOF y el respectivo CAP.

En la práctica, el número de personas que trabajan en la GTECMA es mucho mayor del que formalmente aparece en los documentos de gestión. No obstante, cabe resaltar que entre todos ellos pocos están encargado de áreas específicamente relacionadas a educación: sólo el encargado del Área de Cultura y Educación y el encargado de las Actividades Artísticas; además de un Jefe de biblioteca y un Jefe del Museo de Arte Contemporáneo.

Otro elemento importante es ver qué tipo de cargo tiene la persona responsable del área vinculada a la problemática educativa. Al respecto, debe señalarse que se ha designado a una persona en calidad de “encargado” de la “División Funcional de Educación, Cultura y Recreación” –el profesor de música Artemio Paucar Coaquira-. Este tipo de designación – en manos de un empleado o funcionario no necesariamente especializado en temas de educación- revela quizás el poco interés de la Municipalidad por darle a dicha división un mayor rango dentro de la jerarquía organizacional interna.

Por otro lado, cabe señalar que los subgerentes que aparecen en la columna de la derecha – correspondiente al POI 2007- en realidad no existen. Otra conclusión importante es que ni en el diseño organizativo del MOF, ni en la realidad, la Municipalidad cuenta con personal especializado en temas educativos.

PERSONAL GERENCIA DE TURISMO, EDUCACIÓN, CULTURA Y MEDIO AMBIENTE - CUSCO

	MOF					Funcionarios y empleados actualmente*	
	Cant.	Gerencia de Turismo, Educación, Cultura y Medio Ambiente	Cant.	Sub Gerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación	Cant.	Sub Gerencia de Medio Ambiente	Cant. Puesto
	1	Director	1	Director	1	Director	1 Gerente
	1	Asistente Administrativo	1	Especialista en turismo	1	Químico	1 Secretaria
	1	Secretaria	1	“Asistente en servicio de educación y cultura”	1	Biólogo	2 Asistente
	1	Chofer	1	Técnico administrativo	1	Ingeniero agropecuario	1 Asesor Legal
	1	Trabajador de servicio (encargado de limpieza y conserjería)	1	Conservador de museo	1	Técnico administrativo	1 Conserje
			2	Trabajador de servicio			1 Chofer de camioneta
			2	Bibliotecario			1 Sub Gerente
			1	Técnico en biblioteca			1 Encargado del Área de Turismo
			1	Auxiliar de biblioteca			1 Encargado del Área de Cultura y Educación
							1 Encargado de las Actividades Artísticas
							1 Jefe de Biblioteca
							1 Jefe de Procesos Técnicos
							9 Referencistas
							7 Auxiliares
							1 Encargado de la Librería.
							2 Personal de limpieza
							1 Jefe del Museo de Arte Contemporáneo
							1 Sub Gerente de Medio Ambiente
							2 Responsables de Áreas Funcionales
							1 Almacenero
							2 Responsables de Áreas verdes
							1 Responsable de producción de plantones
							52 Obreros para áreas verdes, fuentes ornamentales y vivero
							4 Controladores de gases tóxicos en unidades vehiculares
Sub-Total	5		11		5		96
Total			21				96

* Fuente: POI 2007.

Por otro lado, un elemento crucial para entender la prioridad que la Municipalidad otorga a la educación y la cultura se basa en el análisis de los recursos destinados a ese tipo de actividades.

El análisis del Presupuesto del POI de la Subgerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación (SGTECR), permite entender la escala de prioridades asignadas a las obras y proyectos de la Municipalidad en temas de ese tipo (ver Cuadro siguiente).

En concordancia con el discurso de autoridades y funcionarios –y reflejando el énfasis en las actividades realizadas por la Municipalidad- se observa que la mayor parte del presupuesto de la SGTECR está destinado al rubro de cultura (casi la mitad, 47 % en ese tipo de actividades). Si a esas actividades se suman aquéllas relacionadas a la biblioteca y al Museo de Arte Contemporáneo, dicho porcentaje llega a 49 %. El otro rubro significativo es el que concierne a la implementación del servicio de la biblioteca municipal (para el cual se destina la quinta parte). Le sigue en importancia el rubro referido a educación, el mismo que representa alrededor del 17 % del presupuesto de la SGTECR. Teniendo en cuenta las actividades propiamente educativas, y descartando la “Capacitación de conductores y cobradores de las unidades de servicio urbano”, ese porcentaje se reduce un poco y llega a 15.9 % del presupuesto de la subgerencia.

En suma, si se tiene en cuenta que el Presupuesto total de la Municipalidad es de **61’509,169 nuevos soles**, y se calcula que el presupuesto asignado a Educación, cultura (museo), recreación y biblioteca es de: 308,704 - 40,000 (correspondiente a Turismo), se tiene un presupuesto de **268,704 nuevos soles**. Se deduce que la Municipalidad destina a ese tipo de obras y actividades apenas el 0.44 % de su presupuesto. Incluso, teniendo en cuenta sólo las actividades específicas de educación de esta subgerencia, se concluye que éstas apenas representan el 0.08 % del presupuesto total de la Municipalidad.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CUSCO
SUB GERENCIA DE TURISMO, EDUCACIÓN, CULTURA Y RECREACIÓN
PRESUPUESTO DEL PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL 2007 *

NOMBRE DE LA ACTIVIDAD	COSTO TOTAL PROYECTO/OBRA	PRESUPUESTO ASIGNADO	(%) PORCENT.
TURISMO			
Fomento y Desarrollo de la Actividad Turística	5,000.00	5,000.00	
Desarrollo de Actividades Turísticas Educativas	4,000.00	4,000.00	
Agenda Cultural Turística	6,000.00	6,000.00	
Desarrollo del Turismo Social	15,000.00	13,000.00	
Día Mundial del Turismo	15,000.00	9,000.00	
V Convención de Clubes de Turismo – Cusco	3,000.00	3,000.00	
Sub-Total	48,000.00	40,000.00	13
EDUCACIÓN			
Implementación de Propuesta Educativa desde la Gestión Municipal	20,000.00	16,000.00	
Diseño e Implementación de Estrategia Juventud a de Alfabetización	16,000.00	16,000.00	
Fortalecer el Funcionamiento de Escuelas de Padres en Zonas Periféricas	5,000.00	3,000.00	
Promover Actividades en Beneficio de la Comunidad	6,000.00	6,000.00	
Sistematización de Experiencias Educativas en la Gestión Municipal	10,000.00	8,000.00	
Capacitación de Conductores y Cobradores de las Unidades de Servicio Urbano	5,000.00	5,000.00	
Sub-Total	62,000.00	54000	17
CULTURA			
Promoción y Difusión de la Cultura	36,000.00	30,000.00	
Fomento de la Cultura Viva	51,000.00	51,000.00	
Conferencias y Seminarios Culturales	10,000.00	10,000.00	
San Bernardo Cultura Total	6,000.00	6,000.00	
Festival "Fortaleciendo Nuestra Identidad"	10,000.00	10,000.00	
Setiembre: Juventud y Arte Total	12,000.00	10,000.00	
Conformación de un Elenco Artístico Municipal – Danzas y Música	12,710.00	10,710.00	
Cultura Dinámica en Medios de Comunicación	8,000.00	8,000.00	
Implementación del Archivo Artístico Cultural	14,000.00	8,500.00	
Firma de Convenios Interinstitucionales	800.00	800.00	
Sub-Total	160,510.00	145,010.00	47
BIBLIOTECA			
Incremento del Fondo Bibliográfico	30,000.00	15,000.00	
Difusión de Publicaciones de Obras de Autores Cusqueños	4,000.00	2,500.00	
Equipamiento y Mejoramiento de la Sala de Internet	13,000.00	11,000.00	
Capacitación del Personal de la Biblioteca	5,000.00	5,000.00	
Feria de Libros	5,000.00	3,000.00	

Biblioteca Virtual	25,000.00	25,000.00	
Sub-Total	82,000.00	61,500.00	20
MUSEO DE ARTE CONTEMPORÁNEO			
Antología del Arte	3,000.00	1,500.00	
Concurso Escolar de Pintura	5,000.00	3,130.00	
Visitas Guiadas al Museo	1,500.00	500.00	
Curadurías	1,200.00	100.00	
Sub-Total	10,700.00	5,230.00	2
RECREACIÓN			
Vacaciones Útiles 2007	1,000.00	1,000.00	
Fiesta de Todas las Artes	2,000.00	2,000.00	
Sub-Total	3,000.00	3,000.00	1
TOTAL	366,210.00	308,740.00	100

* Fuente: Memorando No. 492 – GTECMA – MC 07, “Reestructuración del Plan Operativo Institucional 2007 – Subgerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación, de fecha: 06 de Agosto 2007.

Sobre el Presupuesto participativo

El análisis del **Presupuesto Participativo** para el año 2008 revela que el tipo de proyectos de inversión corresponde principalmente a infraestructura urbana vial y a un proyecto de gestión ambiental (en la cuenca del río Poroy)¹⁵. De los doce proyectos presupuestados, dos corresponden a obras relacionadas a educación y recreación: la construcción de un complejo deportivo recreativo en el distrito de Saylla, y la construcción de una trocha carrozable en el distrito de Ccorcca (que pasa por una escuela, la IE N° 50007). Ambos proyectos representan el 8.2 % del total presupuestado.

PRESUPUESTO DE INVERSION 2008 PROVINCIAL		
(En Nuevos Soles)		
	PROYECTOS	TOTAL PPTO
	DISTRITO SANTIAGO	
1	PAVIMENTACIÓN VÍA DE EVITAMIENTO	773,022
2	CONSTRUCCIÓN DE LA ALAMEDA CAMINO REAL EN LA MARGEN DERECHA DEL RÍO HUATANAY	611,389
3	CONSTRUCCION DEL PARQUE ECOLOGICO DE LA MARGEN DERECHA	366,833
	TOTAL SANTIAGO	1,751,244
	DISTRITO DE WANCHAQ	
1	MEJORAMIENTO Y CONSTRUCCION DEL MURO DE CONTENCIÓN AV. JUSTICIA Y LA CONVENCION	1,070,540
	TOTAL WANCHAQ	1,070,540

¹⁵ Fuente: Página web de la Municipalidad provincial del Cusco
http://www.municusco.gob.pe/web/contenido.php?id_item=20&tab=2

	DISTRITO DE SAN SEBASTIAN	
1	CONSTRUCCION DEL CIRCUITO VIAL TRANSVERSAL PROLONGACION AV. LA CULTURA VIA EXPRESA- VIA DE EVITAMIENTO	1,751,244
	TOTAL SAN SEBASTIAN	1,751,244
	DISTRITO DE SAN JERONIMO	
1	PAVIMENTACIÓN VÍA DE EVITAMIENTO	463,170
2	CONSTRUCCION VIA COSTANERA	368,506
	TOTAL SAN JERONIMO	831,676
	DISTRITO DE POROY	
1	GESTIÓN AMBIENTAL EN LA SUB CUENCA DE POROY.	432,332
	TOTAL POROY	432,332
	DISTRITO DE CCORCCA	
1	CONSTRUCCION VIA CCORCCA CAPITAL DISTRITO-I.E. N°50007	432,332
	TOTAL CCORCCA	432,332
	DISTRITO SAYLLA	
1	CONSTRUCCIÓN DEFENSA RIBEREÑA RIO HUATANAY	59,811
2	CONSTRUCCIÓN COMPLEJO DEPORTIVO RECREATIVO DE SAYLLA	197,249
	TOTAL SAYLLA	257,060
	DISTRITO CUSCO	
1	CONSTRUCCION DE RELLENO SANITARIO HAQUIRA EN EL DISTRITO CUSCO	1,184,855
	TOTAL CUSCO	1,184,855
	TOTAL PROVINCIA	7,711,282

Fuente: Página web de la Municipalidad provincial del Cusco
http://www.municusco.gob.pe/web/contenido.php?id_item=20&tab=2

En el caso de los “Proyectos en formulación” para el año 2007, se reporta un único proyecto relacionado con educación, el cual está relacionado a la mejora de un centro recreativo¹⁶.

En el rubro de “Proyectos viables” del año 2007, la información que proporciona la Municipalidad revela la existencia de 36 proyectos de ese tipo de proyectos. De ellos, 2 pertenecen al rubro educación y cultura –que tienen que ver con la construcción de espacios recreativos-: la construcción de un parque infantil y la reconstrucción de una losa deportiva¹⁷.

Finalmente, en el rubro correspondiente a los “Proyectos en evaluación” para el año 2007

¹⁶ Fuente: Página web de la Municipalidad Provincial del Cusco.
http://www.municusco.gob.pe/web/contenido.php?id_item=20&tab=2

¹⁷ Fuente: Ibíd.

mejoramiento de calles y vías en asentamientos marginales, así como la construcción de escalinatas y veredas. De los 13 proyectos, hay uno relacionado a recreación (mejoramiento de una loza deportiva) que constituye el penúltimo en cuanto al monto de inversión¹⁸.

Esta prioridad orientada a la infraestructura urbana está fijada de parte de la propia población. Ello explica en parte por qué la inversión en infraestructura educativa no representa un rubro importante dentro del presupuesto de la Municipalidad.

Como nos decía el Teniente Alcalde:

Porque le vuelvo a decir, nadie se preocupa... o sea, la sociedad civil dentro de lo que es el Presupuesto Participativo vienen algunas instituciones educativas a participar dentro de lo que es el proceso consultivo del Presupuesto Participativo, pero la sociedad civil que participa, toda la que participa no le da mucha importancia, lo relega a la solicitud de equis colegio porque cree que la construcción de escalinatas [...] es prioritario; que la pista de tal [asentamiento o lugar] es prioritario.

Eso no quita que la Municipalidad haga algunas obras específicas. Tal es el caso del colegio “Inca Garcilazo de la Vega”, donde se está invirtiendo para la mejora del campo deportivo de dicho centro educativo (resembrado del campo deportivo, reconstrucción de tribunas y de servicios higiénicos). Para ello, la asociación de padres de familia del colegio solicitó a la municipalidad un acondicionamiento, y finalmente la municipalidad también se comprometió. “Entonces, siendo de esa manera, pues, y habiendo asumido el compromiso se tuvo que hacer”. Dos factores pueden influir para que la Municipalidad accediera: en primer lugar, se hizo un pedido directo, y, en segundo término, se trata de un “colegio emblemático” en la ciudad.

¹⁸ Fuente: *Ibíd.*

5) Planificación y gestión de la municipalidad

La política de la Municipalidad Provincial del Cusco está definida por un instrumento de gestión clave contenido en el documento que lleva por título “Plan de Desarrollo Provincial Concertado Cusco al 2012” –aprobado por Acuerdo Municipal No. 164-MC.04 con fecha 10 de Diciembre de 2004-. Como tal, este Plan de Desarrollo Concertado (PDC) establece un marco orientador de la estrategia de políticas municipales a mediano plazo. Como todo instrumento de planeamiento estratégico, este documento se encuentra sujeto a un proceso de actualización y reformulación periódica.

Como suele suceder con este tipo de documentos, la definición de los objetivos estratégicos parte de un diagnóstico de la problemática local –incluyendo los temas concernientes a educación y cultura-. Una revisión del mismo permite ver que el diagnóstico correspondiente al tema educativo se restringe a datos sobre número de docentes y alumnos matriculados, y tasas de analfabetismo¹⁹. En relación al tema cultural se resalta el legado ancestral de la cultura nativa y a la vez la rica producción intelectual que caracteriza a la ciudad –sin dejar de mencionar los rápidos cambios culturales que supone nuevos patrones y valores culturales “sin orientación alguna”-²⁰. Y en otra parte del documento, dedicada a hacer un análisis FODA de la problemática de la provincia, se menciona la pérdida de identidad –como producto de la influencia del turismo- como un peligro latente²¹.

En dicho PDC se plantean cinco ejes estratégicos: a) desarrollo humano y social, b) desarrollo económico y productivo, c) ordenamiento territorial, articulación y medio ambiente, d) patrimonio, identidad y cultura, e) gestión y desarrollo institucional.

En el eje estratégico de desarrollo humano y social, la visión de mediano plazo plantea que la Provincia del Cusco al 2012 “*cuenta con servicios adecuados de salud, educación, saneamiento y seguridad ciudadana (...)*”²². Mientras que en el Eje de Patrimonio identidad y cultura, se señala que contará con “*una población sensibilizada sobre su patrimonio cultural, respetuosa y orgullosa de su cultura andina*”²³.

El desarrollo de los objetivos estratégicos, programas y proyectos se hace en función de cada eje estratégico. En el eje referido al desarrollo humano y social se establece como objetivo: “*promover el desarrollo de las capacidades y potencialidades de la población, con una ecuación de calidad y acceso equitativo a los servicios de salud, seguridad y justicia con equidad de género*”²⁴.

Dentro de este último eje se plantea un subeje de Educación. En relación al mismo se plantean tres programas –cada uno con sus respectivos proyectos-²⁵:

- 1) Programa “Educación para el apoyo a la producción”, que comprende:
 - Capacitación a MYPES en comercialización y asociatividad a través de cursos y talleres.

¹⁹ Fuente: “Plan de Desarrollo Provincial Concertado Cusco al 2012”, pp. 15-16.

²⁰ Op. Cit., pág. 32 y siguientes.

²¹ Op. Cit., pág. 45.

²² Op. Cit., pág. 49.

²³ Ibíd.

²⁴ Op. Cit., pág. 51.

²⁵ Op. Cit., pp. 51-52.

- Capacitación a jóvenes emprendedores y jóvenes empresarios
- Capacitación de personas con discapacidad [aunque no se especifica el contenido de la capacitación]
- Capacitación en diseño de proyectos dirigida a jóvenes y líderes comunales.

2) Programa “Mejoramiento e implementación de espacios recreativos y deportivos”, que a su vez comprende tres proyectos:

- Construcción e implementación de complejos deportivos, losas deportivas, ciclovías, piscinas y centros recreacionales.
- Apoyo a deportistas calificados a través de la conformación de equipos para las competencias deportivas.
- Talleres en disciplinas deportivas.

3) Programa “Mejoramiento de la calidad educativa” que abarca cuatro proyectos:

- Construcción, equipamiento e implementación de bibliotecas municipales y centros de informática en distintas zonas de la provincia.
- Cursos de capacitación docente de los niveles inicial, primaria y secundaria, en temas medioambientales, culturales y de identidad, en educación vial y limpieza pública.
- Mejoramiento, ampliación y equipamiento de la infraestructura educativa.
- Concientización de la población hacia el respeto de los valores a través de campañas, talleres, cursos, etc.

Como se verá posteriormente al analizar el discurso de los entrevistados –funcionarios de distintas Gerencias y en particular los funcionarios de la Gerencia de Turismo, Educación, Cultura y Medio Ambiente-, se puede concluir que existe un desfase entre lo planteado en los documentos de gestión –como el PDC- y la práctica que desarrollan las autoridades encargadas de ejecutar las políticas.

En todo caso, a la luz del análisis sobre el destino de la inversión y el gasto municipal, es claro que la Municipalidad en la presente gestión ha avanzado poco en el desarrollo del segundo y –sobre todo- el tercer programa que tienen que ver con los temas de educación, deporte y recreación.

El programa referido a las actividades educación o formativas para el apoyo a la producción se realiza como parte de una línea de política social impulsada desde otras Gerencias – distintas a la GTECMA. Desde la Gerencia de Desarrollo Económico se realizan capacitaciones a través del Proyecto “Fortalecimiento de Redes empresariales” y el Proyecto “Fortalecimiento de las capacidades de propuesta y apertura de oportunidades de participación para los jóvenes”. En cambio, desde la Gerencia de Asuntos Sociales se implementa el Proyecto “Fortalecimiento de Trabajadoras del Hogar”, y desde la Gerencia de Desarrollo Urbano y Rural el Proyecto “Fortalecimiento de capacidades para el rescate de oficios tradicionales”.

Desde la GTECMA se ha avanzado algo en relación al segundo programa, referido al tema deportivo y recreacional –a través de actividades que se detallarán más adelante -. En cambio, en el ámbito educativo parece que el avance es menor.

Como puede verse, en el tercer programa –denominado “Mejoramiento de la calidad educativa”- el énfasis está puesto en la implementación de bibliotecas municipales zonales. No hay acciones de capacitación docente previstas. Y aunque en el PDC se señala el tema

de la implementación con mobiliario escolar y el apoyo al mejoramiento y la ampliación de la infraestructura educativa, en la práctica no es mucho lo que la Municipalidad hace en realidad en ese campo.

En lo que sí se observa coherencia entre el discurso y la práctica es en lo relativo al tema cultural. A juzgar por el número de actividades realizadas, la orientación de las políticas de la actual gestión tiene un énfasis en temas de cultura, medio ambiente e identidad.

Esto lleva a analizar otro de los ejes estratégicos planteados en el PDC de la Municipalidad Provincial: el eje de la cultura y la identidad local o regional. Esta referencia también se relaciona con la importancia que tiene este eje en el discurso y las acciones de promoción y capacitación que desarrolla el gobierno local del Cusco en el ámbito de lo que se denomina la educación ciudadana.

Dentro del PDC, el eje de cultura e identidad incluye tres subejos. Uno primero, referido a la promoción y protección del patrimonio matinal e inmaterial; uno segundo, definido como el subejo de identidad cultural cuyo objetivo específico es “fortalecer la identidad andina y promover de manera eficaz la cultura viva, posibilitando oportunidades de desarrollo de artistas, artesanos y intelectuales” (pág. 63), y un tercer subejo social cuyo objetivo específico es revalorar y difundir las diversas manifestaciones de la cultura andina (religiosidad, mitos, creencias, tradiciones, folclor, etc.) (Ibíd.).

En el subejo de identidad cultural se plantean cuatro proyectos orientados a la recuperación de la identidad cultural local:

- “Incorporar en los currículos contenidos referidos a identidad y patrimonio” del Cusco.
- Difusión permanente de revaloración y conservación del patrimonio, la cultura y la identidad.
- Creación de casas de cultura en los distritos.
- “Incentivo a las publicaciones populares y a la creación de nuevos proyectos culturales y educativos”.

En el subejo social se plantea la promoción de la cultura social a través de cuatro proyectos:

- Implementación de centros de formación y capacitación en temas de la cultura local y la artesanía.
- Apoyo a la organización empresarial de artesanos para mejora de sus productos y ubicación en los mercados.
- Creación de museos y bibliotecas y edición y difusión de publicaciones populares.
- Recuperación de manifestaciones culturales a través del desarrollo de diversos eventos.

Como se verá luego, todos estos temas forman parte de la orientación actual de la gestión municipal y se traducen en diversas actividades –aunque de modo desigual y, aparentemente, con cierto rezago respecto a lo planificado-.

Por último, hay otro subejo considerado dentro del eje de gestión y desarrollo institucional que se refiere a la “sensibilización y educación ciudadana”, el cual contiene cinco proyectos, cuatro de los cuales implican acciones educativas (el otro se refiere a la construcción del portal municipal en la Internet o web):

- Difusión de deberes y derechos ciudadanos
- Difusión y reconocimiento a las buenas prácticas de los ciudadanos en acciones de desarrollo local.

- Difusión y promoción de la educación ciudadana en instituciones educativas a través de talleres y eventos
- Educación y sensibilización sobre las responsabilidades del ciudadano frente al medio ambiente.

Estos puntos también aparecen en el discurso y las acciones de la gestión actual. Lo cual refuerza la idea que las políticas actuales de la Municipalidad del Cusco tienen un énfasis en educación ciudadana.

El poco peso que tiene el tema educativo dentro de la propuesta del PDC puede responder a varios factores, incluyendo un asunto de enfoque y concepción acerca del rol de los gobiernos locales en relación a la educación. Sin embargo, no debería descartarse como hipótesis que uno de los factores que explican ese resultado sea la poca representación relativa de instituciones o personas vinculadas al sector educación dentro del proceso de construcción del PDC. Ello se deduce de la lista de participantes en los dos talleres participativos –del 27 de noviembre de 2003 y del 23 de Enero de 2004, respectivamente- y sobre todo en del taller de validación realizado el 07 de julio de 2004. En los dos primeros hay 3 de 75 participantes y 5 de 134 participantes, respectivamente. Si bien en el último evento hay una delegación importante de la Universidad San Antonio de Abad del Cusco (con 18 participantes del equipo de apoyo a la elaboración del PDC), sólo hay una directora de una IE de educación básica, entre los 257 participantes en total.

Otra dimensión importante para el análisis del discurso y las políticas de la Municipalidad tiene que ver con los instrumentos de gestión referidos al Plan Operativo Institucional del gobierno local²⁶. En este documento se plantea la visión y la misión de la Municipalidad en los siguientes términos. Como visión del desarrollo provincial del Cusco al 2012, se señala a éste como “el centro cultural vivo de América, en proceso de desarrollo sostenible, cuenta con un ambiente saludable, con expansión urbana y articulación vial planificada, con adecuado equipamiento e infraestructura de servicios de educación, salud, transporte y de recreación, con una economía competitiva e integrada a nivel local, nacional e internacional y con una población con identidad cultural que ejercen sus deberes y derechos”. Como misión institucional de la Municipalidad al 2008, se la concibe como un gobierno local “promotor del desarrollo integral, concertado y sostenible de su ámbito, para el logro de una mejor calidad de vida de su población, preservando sus valores histórico culturales y de identidad”, y que reafirma su autoestima.

Como puede concluirse, los temas de cultura e identidad asumen una perspectiva estratégica dentro de la política de desarrollo de la Municipalidad Provincial.

A otro nivel, también resulta necesario analizar los planes y las actividades realizadas por la Municipalidad para tener una idea del rol que tiene la educación dentro de su política. Un análisis de ese tipo lleva a la conclusión que ésta ha tenido una importancia secundaria y marginal dentro de las políticas municipales del Cusco.

Esta conclusión está reforzada por lo que las mismas autoridades y funcionarios señalaron en las respectivas entrevistas. Así, por ejemplo, el asesor de la GTCMA dice que las orientaciones de la Municipalidad han estado centradas más en relación a la cultura y el turismo: “Entonces, la municipalidad ha tenido bastante actividad en lo que es turismo, en

²⁶ Fuente: pág. 4 del Plan Operativo Institucional - 2007 de la Municipalidad Provincial del Cusco.

lo que es cultura y en lo que es recreación. Lamentablemente, y eso tengo que decirlo, en el tema de educación poco o nada se ha hecho... Yo pienso debido fundamentalmente a la falta de un especialista en educación” (Francisco Vargas).

Sin embargo, como él mismo señala, hubo una designación a inicios del año 2007 de una persona que sí tenía ese tipo de formación y especialización. Ello implicó un avance en la formulación de una propuesta que sí tenía en cuenta lo educativo –aunque como se verá luego la calidad de la misma puede ser cuestionable-.

“Para este año 2007, con el ingreso de la nueva gestión, se contrató o se designó como subgerente a la profesora Luz Marina Miranda, una educadora, una persona con experiencia en el tema de educación, directora incluso de la Dirección [Regional] de Educación y ella propuso la realización de una serie de actividades (...)” (Francisco Vargas).

Esa persona solicitó apoyo a la Dirección Regional de Educación y desde la Municipalidad se pensaba contratar docentes para que trabajaran en la implementación de las propuestas de educación plasmadas en el plan de la subgerencia.

Con la salida de esa persona se dio la situación siguiente: quedaron formuladas “en el papel” algunas actividades educativas –que reflejan la importancia que esa persona le daba al tema- pero que no llegaron a tener un correlato en la estructura y el personal asignado para las mismas, ni en la cantidad de actividades presupuestadas para cumplir el plan.

“Lamentablemente, el 15 de marzo la profesora Marina presenta su renuncia al cargo, ¿no? Y prácticamente con ella, con su salida, es que este tema de la educación solamente quedó en el plan operativo. Y, ahora, se ha reformulado en parte estas actividades diseñadas en el tema de educación y con la propuesta o con la posibilidad de que una persona entendida, llámese un profesor, sea el que esté a cargo de estas actividades. Entonces, en educación lamentablemente podríamos decir que hasta el momento no se ha hecho nada” (Francisco Vargas).

Un análisis de los objetivos estratégicos del POI 2007 y los lineamientos de política ahí planteados, lleva a concluir que son mayoritarios los que refieren al la creación de polos de desarrollo económico, descentralizado, al desarrollo urbano y rural, la protección y promoción del patrimonio, identidad y cultura local y la importancia del turismo. Sólo hay un objetivo estratégico provincial donde se hace referencia a lo educativo y dice textualmente: *“Promover el desarrollo de las capacidades y potencialidades de los habitantes de la provincia, con una educación de calidad, asegurándose el acceso equitativo a los servicios de salud adecuado, seguridad y justicia”²⁷.*

En todo caso, lo educativo está relacionado a través del tema de identidad, la recuperación del patrimonio cultural y la conciencia ciudadana. Por ejemplo, en relación a esto último se

²⁷ Fuentes: documento del Plan Operativo Institucional – POI 2007 de la Municipalidad Provincial del Cusco; y “Directiva para la formulación, aprobación, ejecución, y evaluación del plan operativo institucional de la Municipalidad Provincial del Cusco- 2007”, Directiva n° 005- ogpp/mc-2006, Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, Cusco, octubre del 2006.

dice: “*Ser líderes en la promoción de la conciencia ciudadana y amor al Cusco con el lema “El Cusco es Primero”*” (pág. 5, POI - 2007).

El POI institucional de la Municipalidad plantea dos objetivos, uno de ellos concerniente a las funciones de la Gerencia de Turismo, Educación, Cultura y Medio Ambiente (GTECMA) y señala textualmente lo siguiente:

- “*Contribuir al desarrollo de la Cultura y la difusión del Arte en todas sus expresiones, propiciando las condiciones mas adecuadas para mostrar a la población cusqueña y los visitantes nacionales y extranjeros*”. (POI 2007, pág. 52).

Como puede verse, lo que hay es una visión que enfatiza la cultura y lo vincula a objetivos relacionados a la principal actividad económica y laboral principal de esa ciudad: el turismo.

Un análisis de la consistencia interna del POI revela que no hay relación entre el primer objetivo estratégico planteado (referido a “*Promover el desarrollo de las capacidades y potencialidades de los habitantes de la provincia, con una educación de calidad, asegurándose el acceso equitativo a los servicios de salud adecuado, seguridad y justicia*”...) y los lineamientos de política –en las que no se hace referencia alguna al desarrollo de recursos humanos o capacidades-.

Otro análisis que resulta necesario es el concerniente a los instrumentos normativos de la instancia encargada dentro de la Municipalidad de la gestión de la educación a nivel provincial. Esta instancia es la Subgerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación (SGTECR).

De acuerdo al ROF, las funciones de esta Subgerencia reproducen literalmente las funciones que se establecen en la LOM. Así, por mencionar algunas: “Organizar y sostener centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte en la provincia del Cusco y sus distritos”; “Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica”; “Apoyar la creación de redes educativas como expresión de participación y cooperación entre los centros y los programas educativos de su jurisdicción. Para ello se harán alianzas estratégicas con instituciones especializadas de la comunidad”; y “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”.

Dentro de la Subgerencia se ubican cuatro Divisiones funcionales, una de las cuales es la ***División Funcional de Educación, Cultura y Recreación***. Se trata de un órgano de cuarto nivel organizacional, que está encargado del “*fomento de actividades educativas, culturales y recreacionales, en todos los niveles generando la participación ciudadana*” (pág. 54 del ROF).

Dentro de esa División, el MOF prevé la contratación de un Director de programa sectorial, un Especialista en Turismo, un Asistente en Servicio de educación y cultura, un Técnico Administrativo, un Conservador de Museo, dos Trabajadores de servicio, dos Bibliotecarios, un Técnico en biblioteca, un Auxiliar de biblioteca, y una secretaria. La composición de este personal de la División revela la prioridad dada el tema de turismo y la biblioteca municipal.

Aunque no esté plasmado en un documento específico como política municipal, la promoción de la cultura juega un rol crucial en la Municipalidad. Al parecer, existe una tradición de trabajo del gobierno municipal en esa línea. En ese sentido, resaltan las iniciativas llevadas a cabo durante los tres periodos que comprendió la gestión del alcalde Daniel Estrada –a mediados de los años 80 y en la primera mitad de la década de los 90–, las mismas que constituyeron un hito en la consolidación de un espacio de reconocimiento de la cultura a nivel de la ciudad del Cusco. Al respecto, puede consultarse el **Anexo 2** adjunto donde se hace un resumen de las actividades realizadas en relación a educación y cultura durante la gestión de ese alcalde. Allí también se describe la experiencia de los cuadernos de trabajo “Urpicha” que la Municipalidad promovió como parte de una política orientada a incidir en los contenidos curriculares de la educación en la región.

Como se deduce de esa descripción realizada, ha habido importantes esfuerzos desde el gobierno local por promover un movimiento orientado a la revalorización de la cultura e identidad del Cusco –lo cual se engarza con la tradición de un vigoroso movimiento cultural en esa región que data de las primeras décadas del siglo XX-.

Lo que llama la atención, sin embargo, es la poca información disponible en la misma Municipalidad sobre esa experiencia pasada. En cierto modo, ello refleja la falta de continuidad de un trabajo de gestiones pasadas –como la de Daniel Estrada-; lo cual a su vez parece revelar un mal endémico de la administración del estado en el Perú: la falta de institucionalidad y visión de largo plazo.

Si bien es cierto, las actividades de promoción cultural han seguido siendo parte de las prioridades de la política municipal, lo avanzado en otros temas como en educación parecen no haber tenido continuidad. Lo que se estableció en el POI 2007 fue una decisión del anterior director (que dejó carta libre a la iniciativa de la docente en ese entonces encargada del tema), pero probablemente no pueda ser plasmada debido a la inestabilidad del personal y de la falta de continuidad en las políticas. La salida de esa persona impediría implementar las acciones ahí planificadas.

Como dice el Asesor de la GTECMA: *“Lamentablemente hay cambios que se producen en todas las gestiones. Fue una iniciativa que trajo el director de Turismo y Cultura, porque no había entonces Educación. [Pero] cuando él salió todo quedó ahí...”*.

Análisis del POI de la Gerencia

Como se ha señalado, el POI de la GTECMA originalmente elaborado en 2006 fue reelaborado en el año 2007. De ese modo, hacia el segundo semestre del año 2007 la Municipalidad contaba con un instrumento actualizado.

Los objetivos del POI de la Gerencia –correspondiente al año 2007- no consideran explícitamente el tema educativo. Específicamente los dos únicos objetivos está referidos, uno, al manejo adecuado del medio ambiente y la mejora de las condiciones del hábitat de la ciudad, y, dos, al desarrollo de la cultura y la difusión del arte, así como la promoción del turismo (Plan Operativo Institucional, POI – 2007 de la GTECMA, pág. 1).

Sin embargo, ello resulta contradictorio porque en la sección referida a la Subgerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación (SGTECR) sí se menciona la educación como un eje central –haciéndose además evidente que se trata de dos documentos elaborados por equipos diferentes y bajo concepciones distintas. Específicamente se plantea como objetivo de esa Subgerencia la promoción del desarrollo de las capacidades y potencialidades de la población, con una educación de calidad. Se busca así desarrollar *“una experiencia educativa integral innovadora desde la gestión municipal, centrada en las diversas necesidades y demandas”* de la población.

Por otro lado, curiosamente en la definición de la organización de esa dependencia se consideran cuatro Divisiones funcionales, ninguna de las cuales corresponde al área de educación –dado que se prevé las de biblioteca, museo de arte, turismo y cultura-.

Esta contradicción entre los objetivos del POI de la Gerencia y los ejes de las actividades de la Subgerencia, se explica porque la parte correspondiente a esta última fue elaborada por una funcionaria de la Municipalidad que era docente –quien fue la que impulsó la incorporación de esa orientación en el plan-. Se trataba de la señora Luz Marina Miranda, una docente de reconocida trayectoria en la ciudad que fue nombrada en el cargo de la Subgerencia. Fue ella quien retomó el POI que dejó la administración anterior, lo reformuló y puso el énfasis en temas de educación. Incluso, para la implementación del POI, la Subgerente había hecho el requerimiento de dos personas –especializadas en el tema de educación- que solicitó internamente para que sean contratadas por la Municipalidad (aunque aparentemente, dicha contratación no llegó darse).

La designación de esta docente especialista parece haber respondido –se deduce a partir de lo señalado por el asesor de la Gerencia- a una estrategia o motivación de la nueva administración de la alcaldesa Marina Sequeiros... *“porque había tenido conocimiento en el proceso de la transferencia [de la gestión de la municipalidad] que por educación no se había hecho casi nada”* (Asesor de GTECMA, Francisco Vargas).

Esta persona, trabajó en la Municipalidad sólo hasta el 15 de Marzo, y de ahí pasó a laborar en la Dirección Regional de Educación. Como dice el Asesor de Gerencia: *“Con su salida, este tema de educación solamente quedó en el Plan operativo”*. Él mismo señala que desde el año pasado y el actual no ha habido personal especializado en el tema de educación y que la excepción fue la entrada de esta señora.

“A diferencia de Turismo, Cultura Recreación,... donde sí había, e incluso han contratado nuevos trabajadores dentro de esa actividad. Entonces [en esas áreas] las actividades se han desarrollado normalmente”

Al momento de la formulación original del Plan de la Subgerencia se había previsto la realización de una serie de actividades por un monto total de S/. 308,740 nuevos soles. Se plantearon 8 actividades de turismo, 13 actividades de cultura, 10 de biblioteca, 4 relacionadas al Museo de Arte contemporáneo, 2 de recreación y 10 de educación. Las actividades correspondientes a educación fueron las siguientes:

- 1) “implementación de propuesta educativa desde la gestión municipal”
- 2) “Diseñar e implementar una estrategia innovadora de alfabetización”
- 3) “Funcionamiento de un programa piloto de recuperación académica para alumnos en riesgo de repitencia”
- 4) “Fortalecer el funcionamiento de escuela de padres en zonas de intervención”

- 5) “Promover actividades sostenibles en beneficio de la comunidad” (sic)
- 6) “Diseñar propuesta de diversificación curricular incorporando contenidos sobre turismo y medio ambiente”
- 7) “Sistematización de experiencias educativas en gestión municipal”
- 8) “Formación del municipio escolar provincial”
- 9) “Implementación de programa de incentivos para el maestro”
- 10) “Capacitación de conductores y cobradores de unidades de servicios públicos en RR. HH. [relaciones humanas]” (y buen trato a los usuarios).

Un análisis de la propuesta basada en estas actividades revela que no hay una estrategia coherente de intervención de parte de la Municipalidad sino un listado desordenado de iniciativas, en parte, basadas en la funciones que la norma LOM establece para los gobiernos locales y, en parte, seguramente basadas también en la propia experiencia de la persona que elaboró el plan. Se plantean actividades tan generales y vagas o poco precisas como la promoción de “actividades sostenibles en beneficio de la comunidad”; y se plantea como actividad misma una “sistematización de las experiencias educativas en gestión municipal”, sin precisar cuál es el objetivo o sentido de la misma. Asimismo, la única actividad relacionada a capacitación es la que se refiere a los choferes y cobradores de combis –para mejorar el trato con los clientes-. Según el personal entrevistado en la GTECMA, se decidió asumir ese tipo de actividad –a pesar que podría estar como parte de la Gerencia de Tránsito- porque se pensó que se tendría el personal necesario e idóneo para asumir ese tipo de tareas.

Se hace evidente, pues, que no existe un diagnóstico y una estrategia de intervención de la Municipalidad para lograr ciertos objetivos educativos bajo un parámetro de acción coherente.

El Plan de la Subgerencia fue reestructurado mediante documento enviado a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto el 06 de Agosto de 2007 (Memorando No. 402 – GTECMA-MC-07). Los cambios planteados consistieron en la eliminación de algunas actividades que no se consideran para el presupuesto. Específicamente, se descartaron las actividades 3, 6, 8 y 9. Vale decir, no se ha considerado el programa piloto de apoyo para la recuperación de alumnos en riesgo de repitencia (“*Al hablar de un programa piloto, tenía que ser de una experiencia, y no había el personal idóneo*”) –no tanto por un problema presupuestal, dado que era parte del POI que ya contaba con presupuesto asignado-. Tampoco se ha considerado el tema de la propuesta de diversificación curricular considerando el turismo y el medio ambiente, la “formación del municipio escolar provincial”, y la “implementación de programa de incentivos para el maestro”.

Entre las actividades inicialmente planteadas en el POI y que han permanecido en el mismo está la “*implementación de una propuesta educativa desde la gestión municipal*”. Para ello se había previsto formular un proyecto, seleccionando tres instituciones educativas de educación inicial y primaria del ámbito rural y urbano marginal, diseñar un sistema de monitoreo y acompañamiento, y producir material educativo pertinente a las características de cada institución educativa.

Según el Asesor de la GTECMA, la reformulación del POI obedeció a la salida de la Subgerente, la docente Luz Marina Miranda, dado que ya no se contaba con el personal idóneo para llevar a cabo las actividades inicialmente propuestas –y no por limitaciones presupuestales-: “*El motivo que lo... que lo propuso la persona que solicitó la*

reformulación, es de que al hablar de un programa piloto tenía que ser ya una experiencia llevada al campo, y no había el personal idóneo suficiente como para poderlo realizar”.

El resultado además es que actualmente no hay personal que conozca bien en qué consisten las actividades educativas que han quedado programadas en el POI –y eso se hizo evidente incluso en la misma entrevista al asesor de la GTECMA, quien no supo explicar en qué consistían algunas de esas actividades-.

En el momento de la primera entrevista –en Septiembre de 2007- se había previsto reasignar a una persona (que es docente) que estaba trabajando en la biblioteca como referencista a la Subgerencia para que apoye la realización de las actividades programadas. Sin embargo, a Enero de 2008 aún no se había hecho este traslado.

Es interesante que en el POI de la Subgerencia se señale como principales problemas para el cumplimiento de actividades tres. Entre ellos se menciona la falta de recursos económicos por la deuda contraída por la Municipalidad por el gasto en invitaciones, folletería y programas de actividades, problemas de infraestructura y logística de la Biblioteca Municipal, y escasez de recursos el Museo de Arte Contemporáneo.

Es claro que existen visiones contrapuestas sobre lo que debe y puede hacer la Municipalidad en relación a la educación. Por un lado, está la visión de la docente que estuvo a cargo de la Subgerencia, y, por otro lado, la de funcionarios como el mismo Gerente Jorge Pacheco del Castillo de la GTECMA –que estuvo en el cargo hasta Septiembre de 2007-.

Según señala este último, no hay una política en Educación de parte de la municipalidad; agrega que ésa sería la primera condición para luego definir estrategias y finalmente fijar actividades en base a un presupuesto. Reconoció que el POI inicialmente fijado no se había ejecutado hasta el mes de Abril de ese año. Fue necesario además reformularlo para adecuarlo al tiempo que quedaba en ese año y los recursos disponibles.

Por otro lado, dice que él mismo hizo observaciones a las funciones relacionadas a esa Gerencia. Por ejemplo, desde su punto de vista, el eje de turismo no es parte de lo central que debe hacer la Municipalidad. En el POI original se habían planificado algunas actividades (como el organizar un Congreso Mundial de Turismo) que escapan a las posibilidades de realización: *“Con dos personas que trabajan ahí, jamás voy a poder organizar un evento como ése; requiero de presupuesto, de una serie de elementos auxiliares”*. Señala que de eso debería encargarse el MINCETUR, con apoyo de PromPerú –*“dado que normalmente es así, así se hacen las cosas”*-. Esta posición es coherente con la concepción que tiene acerca del rol de la Municipalidad como una función *“de apoyo, de orientación social”*.

Al hacer un repaso de las actividades que están definidas en el POI acaba fijando una posición crítica y –en todo caso- escéptica sobre la viabilidad de las mismas. Así, cuando lee *“Implementación de una propuesta educativa desde la gestión municipal”*... inmediatamente se cuestiona y señala que la propuesta no existe: *“Yo pregunto ‘¿dónde está?’*. No hay. *Estará en la cabeza de la señora Marina [la docente ex encargada de la Subgerencia...]*”. Y así continúa: *“Diseñar e implementar una estrategia innovadora de alfabetización”*... *“[Yo pregunto] ‘¿cuál es esa estrategia innovadora?’*. *Tampoco me lo dicen”*.

“Funcionamiento de un programa piloto de recuperación académica para alumnos en riesgo de repitencia”... “Para mí son magníficas las ideas. Pero ¿cómo lo vamos a hacer?”

“Fortalecer el funcionamiento de las escuelas de padres de familia”... “Muy bien, sabemos que los padres [de familia] son una parte fundamental en el proceso educativo. Pero: ¿dónde?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿con qué?”.

“Divulgar propuestas de diversificación curricular, incorporando contenidos sobre turismo y medio ambiente”... “Siempre ha sido nuestro sueño que el tema de turismo y ecología estén en las curriculas. Pero me imagino que para hacer eso debemos tener una coordinación directa con el Ministerio de Educación”.

Concluye que, desde su punto de vista, el POI reseñado *“es muy superficial”* porque queda más a nivel declarativo, sin posibilidades de hacerlo viable y llevarlo a la práctica.

Según el asistente de la Gerencia, con la reformulación del POI ha quedado el presupuesto y ahora existe la preocupación de ejecutarlo y no quedar con el estigma de no ser capaces de gestionar esa Gerencia. Dice que en las actividades referidas a otras áreas no representan mayor problema –*“ahí la cosa marcha bien”*- ; y que el problema está en la actividades de educación.

La necesidad de cumplir con el POI antes formulado ha llevado a la Gerencia a solicitar el traslado de una persona que es docente (nombrado) y que trabaja desde la Subgerencia de Cultura en la biblioteca municipal (como referencista que atiende a los usuarios en las salas de lectura). Es un personal nombrado y se ha solicitado su traslado e incorporación al área de la Subgerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación (SGTECR) para que apoye el desarrollo de las actividades programadas. Aún así, no se tiene aún claro con qué tipo de asesoría técnica se contaría para ello.

Conocimiento de la realidad educativa en la GTECMA

La entrevista realizada al Gerente de la GTECMA permite hacer una somera evaluación del conocimiento de este funcionario de la realidad educativa de su jurisdicción.

En principio, él señala como un tema central la necesidad de *“mejorar mucho la educación”*. El tema del control de la calidad es crucial en un contexto en el que se ha dado una proliferación del número de instituciones educativas pero sin ningún control: *“parecen hongos que todos los días saltan, pero ¿qué hay de la calidad?”*. Dice que eso se hace evidente cuando recurren a su despacho los directivos o representantes de algún colegio que está funcionando pero no tienen ni carpetas para hacerlo. *“¿Cómo les han autorizado si no tienen ni carpetas ni pizarras para funcionar!”*.

Al ser preguntado sobre si la Municipalidad ha administrado algún PRONOEI, el Gerente señala no saber nada al respecto (*“Mire, no sabría decirle esto, porque también mi experiencia personal en esta gerencia es corta”*). Asimismo reconoce no saber cuántas instituciones educativas tiene la provincia de Cusco. *“Yo no podría darle ese dato”*. Tampoco tiene información numérica –si quiera aproximada- sobre docentes, deserción,

asistencia escolar: *“Eso seguramente está en las estadísticas del Ministerio de Educación”*. Preguntado, sin embargo, sobre si la Municipalidad tiene algunas estadísticas de ese tipo, él dice: *“No. Al menos en lo que yo estoy no conozco. Y sé que si le pregunto a alguien no me lo van a contestar. Quizás en la Oficina de Planeamiento haya eso”*.

Relata que recientemente había venido una representante del Ministerio de Educación en relación a un convenio para llevar adelante un programa de alfabetización y que les preguntó acerca de las tasas de analfabetismo en la provincia:

“Nos pidió estadísticas y nos preguntó: ‘Señores, ¿cuántos analfabetos hay en la provincia?’... Ésa fue una pregunta que nos cogió de sorpresa, porque realmente no sé cuántos analfabetos hay en la provincia. Mi respuesta lógica fue ‘Vaya usted al INEI o al Ministerio de Educación que tienen esas estadísticas, con seguridad... Un poco que ella se sorprendía que la [Municipalidad] Provincial no sabía este dato”.

El asesor de Gerencia confirma que no tienen información sobre educación en la Municipalidad: *“No manejamos ese tipo de información. Uno porque la labor que se ha hecho en este tema de educación es muy poco, casi nada”*.

6) Experiencia y actividades de gestión en educación

En general, la Municipalidad Provincial del Cusco ha tenido incidencia en las áreas relativas a la cultura, más no así en relación a la educación. En todo caso, cuando en gestiones anteriores se ha abarcado temas educativos, se ha hecho principalmente desde la perspectiva de fortalecimiento de la identidad regional.

Fue durante el gobierno municipal de Daniel Estrada que se desarrolló un intento de construir un proyecto cultural, con implicancias menores y secundarias en relación a la educación escolar. Dicho proyecto se basó en la idea de reivindicar los orígenes incas de la ciudad y revalorar la cultura quechua como la base de la identidad regional cusqueña.

Como se explica en el **Anexo 2**, la política cultural del gobierno local del Cusco se expresó principalmente en el fomento y la difusión de las expresiones artísticas locales, el impulso de una línea editorial municipal de obras de literatos, historiadores e intelectuales cusqueños en general, y una propuesta arquitectónica que exalta la identidad regional y que plasma en monumentos y espacios públicos de la ciudad.

Una de las iniciativas más recordadas de la Municipalidad en ese entonces fue la edición de textos escolares bajo una colección denominada “Urpicha”.

Al parecer, posteriormente, ese tipo de iniciativas educativas no ha tenido continuidad. Los siguientes gobiernos municipales se abocaron a desarrollar labores más vinculadas a la promoción de expresiones artísticas y culturales –y a continuar con la prestación del servicio de la biblioteca municipal al público cusqueño-.

En la gestión edil anterior –la del alcalde Carlos Valencia Miranda, quien estuvo por dos períodos consecutivos (1999-2006)- la prioridad del trabajo en relación a la cultura y la educación también estuvo centrada en el desarrollo cultural y artístico en la ciudad (ver **Anexo 3** donde se resumen las actividades realizadas por la Municipalidad del Cusco durante ese periodo).

Como se verá a continuación, las actividades realizadas desde la GTECMA han seguido la misma línea u orientación de aquéllas desarrolladas en la gestión edil pasada.

El actual gerente de la Gerencia de GTECMA tiene amplia experiencia profesional en temas relacionados al turismo y la protección del medio ambiente. Como él mismo señala, fue en virtud de esa experiencia que fue convocado por la alcaldesa para incorporarse como funcionario a la Municipalidad.

Según el propio testimonio del Gerente, esta instancia de gestión presenta debilidades en relación al tema educativo, principalmente por la ausencia de personal capacitado que se encargue de desarrollar políticas a ese nivel. Él señala que para implementar las funciones establecida en la LOM la municipalidad requeriría contar con personal especializado: *“Bueno, yo pienso que por lo menos debo tener acá un profesor especialista o un pedagogo. Es lo mínimo que yo exigiría para que podamos empezar a implementar lo que nos manda la ley... la Ley Orgánica de Municipalidades”*. Pero según él mismo refiere, la realidad es otra: *“No hay personal. No tengo profesores, nada. Y no se trata de improvisar.*

Yo no puedo poner cualquier persona, ¿no? [Es necesario] que tenga otra profesión para que vea este asunto tan delicado como es educación”.

El funcionamiento y el tipo de actividades que desarrolla la GTECMA responden a la concepción predominante en la Municipalidad del Cusco en el sentido que ésta debe ocuparse por tareas más relacionadas a cultura, valores cívicos, identidad, arte y atención de biblioteca.

Lo relacionado a educación es visto más como una responsabilidad del estado central, ministerio, la DREL y la UGEL. Y, en todo caso, como una función que le corresponde al Gobierno Regional.

“Yo he estado en el despacho de la señora alcaldesa [y he visto cómo] todas las solicitudes que venían por ejemplo de centros educativos pidiendo apoyo para aulas, apoyo para lozas deportivas, apoyo para implementos de biblioteca, bibliografía, etc., lo hemos estado derivando al Gobierno Regional. Porque en la municipalidad, en realidad, no tenemos ni la experiencia ni el personal para estas cosas. Yo pienso que si realmente se trata de implementar, no creo que sea difícil, es cosa de contratar personal, etc., pero yo creo que acá tiene que haber una decisión ‘lo hacemos o no lo hacemos’” (Teniente Alcalde).

Bajo las circunstancias actuales, la educación es percibida como parte del “apoyo social” que el gobierno local puede dar a sectores de menores recursos; hacia quienes la alcaldesa muestra “sensibilidad”.

Al respecto, dice el ex Gerente de la GTECMA, Jorge Pacheco del Castillo: *“Yo me imagino que dentro de los planes de la señora alcaldesa está en claro [apoyar a la educación]. Pero ella entra desde una perspectiva de apoyo social a los sectores menos favorecidos. Yo conozco por ejemplo de proyectos muy interesantes que tiene la señora alcaldesa de hacer por ejemplo bibliotecas rodantes; es decir, implementar buses como bibliotecas rodantes pero ponerlos al servicio de los niños que están en las zonas marginales, que difícilmente tienen acceso a una biblioteca pública, a una biblioteca en sus centros educativos, etc.”.*

Por último, el deporte es visto como una forma de darles alternativas de integración social a los jóvenes –frente a estilo de vida y formas de diversión que son vistas como nocivas y no adecuadas-. Así lo explica el Teniente alcalde:

“Ah, claro. Mire, yo tengo en proyecto, en carpeta, la construcción o el acondicionamiento de cuatro campos deportivos –que en realidad son complejos deportivos, con cancha de fútbol, de atletismo y fulbito-. O sea, la alcaldesa lo entiende también que es una forma de, como le decía, ahuyentar a los jóvenes de algunos vicios, ¿no?, involucrarnos dentro de la sociedad”.

La concepción prevaleciente entre las autoridades no asigna un rol importante de la Municipalidad en el terreno educativo. Así, por ejemplo, en el discurso de la Regidora presidenta de la Comisión de Turismo, Cultura, Recreación y Medio Ambiente –la señora Leonarda Ayarza- se hace evidente la idea que la labor municipal es complementaria. Desde ese punto de vista, se requiere aunar esfuerzos y coordinar con el Ministerio de Educación –vale decir, el gobierno central- y el Gobierno Regional. El gobierno local es,

en ese sentido, “un ente participante”. Hay políticas nacionales que deben ser las rectoras (sobre todo a nivel de los aspectos curriculares)

La regidora opina que la labor de la Municipalidad debe inscribirse en un concepto amplio de “educación”, como no circunscrito a la educación formal escolarizada. Ahí se incluye alfabetización y campañas educativas más generales –vinculadas a la cultura ciudadana-. Además, hay una relación estrecha entre educación y cultura: “La cultura va de la mano con la educación”.

El énfasis puesto en el tema de la cultura queda evidenciado cuando la Regidora Ayarza señala como uno de los principales objetivos de su gestión el sacar adelante el proyecto de hacer el Museo Mayor del Arte y la Cultura del Cusco –el mismo que la regidora define y proyecta como “la imagen de Perú”-. Este proyecto se financiaría a partir de algún convenio con una ciudad hermana de otro país.

La labor realizada por la Regidora Ayarza –desde la presidencia de la Comisión de Turismo, Cultura, Recreación y Medio Ambiente- revela también un énfasis en los temas de cultura. Así, por ejemplo, un análisis de las actividades e iniciativas de esta regidora permite ver que ninguna de las iniciativas y oficios o dictámenes presentados hacen referencia al tema educativo²⁸.

Con todo, las iniciativas propuestas por esa autoridad edil tienen un carácter más formalista y simbólico –como el haber propuesto el cambio de nombre de la gerencia anteponiendo el término cultura y educación, al de turismo y medio ambiente: Gerencia de Cultura, Educación, Medio Ambiente y Turismo-. En todo caso, los problemas y temas abordados parecen ser menores, por ejemplo: la implementación de retretas como actividad de carácter permanente, la solicitud a la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco-UNSAAC para que se le conceda a un artista plástico el título de Doctor Honoris Causa, y un inventario de obras pictóricas de la Municipalidad, En este contexto, el informe de la Regidora presenta como un logro el que se haya realizado por primera vez en la Municipalidad una sesión de concejo en quechua, dictámenes de hermanamiento de la ciudad del Cusco con otras cinco ciudades del mundo, pero también el proyecto de Museo Mayor del Arte Cultura del Cusco –propuesta presentada con Oficio No. 058-2007-R5.MPC del 12 de Septiembre de 2007, la misma que contaba a inicios del 2008 con la opinión favorable de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto-.

En todo caso, en la concepción de la regidora –coincidente con la de otros funcionarios- la Municipalidad debe desarrollar actividades educativas como parte de las labores de proyección social. De ahí la idea de realizar actividades de alfabetización, reforzamiento de capacidades (a rezagados), apoyo para “complementar a toda la programación curricular”, y fomento de la lectura., campañas de vacaciones útiles. También campañas de educación cívica, limpieza, derechos humanos, medio ambiente.

Como se ha visto antes y se corroborará a continuación, el estilo las actividades (por no hablar de políticas) municipales en el campo educativo está definido –en gran medida- por un perfil de ente promotor de actividades culturales que grupos e instituciones de la sociedad civil impulsan o desarrollan.

²⁸ Se puede acceder al “Informe de Trabajo 2007” de la Regidora Leonarda Ayarza a través del siguiente enlace:<http://www.municusco.gob.pe/upload/Regidores/Leonarda%20Ayarza/informe2007LeonardaAyarza.pdf>

Este carácter de ente promotor se reduce, muchas veces, a la función de “aupiciador”. Ello se refleja por ejemplo en el diagnóstico que está puesto en el POI 2007 donde se señala literalmente como uno de los principales problemas para el cumplimiento de las actividades programadas los “*escasos recursos económicos, debido al endeudamiento producido en el año 2003, principalmente por impresión de folletos, programas e invitaciones, que se tuvo que cancelar como devengados en el presente año*” (Fuente: documento del POI -2007, pág. 52).

Experiencia y actividades sobre Educación²⁹

Las actividades concernientes a la educación están enmarcadas en las funciones que le corresponden a la Gerencia de GTECMA. Esta Gerencia expone al Concejo su plan de trabajo, pero también previamente a la Comisión de Educación, Cultura y Turismo.

La política de Municipalidad en relación a educación ha sido definida en relación la nueva LOM que se promulgó en el año 2003. A partir de ahí se conformó esta nueva Gerencia – porque anteriormente era Dirección-.

“La Municipalidad ha tenido bastantes actividades en lo que es turismo, en lo que es cultura y recreación. Lamentablemente –y eso tengo que decirlo- en educación poco o nada se ha hecho. Yo pienso que debido fundamentalmente a la falta de un especialista en educación” (Asesor de GTECMA).

El cambio se da a partir de este año 2007, con la nueva gestión, cuando se contrató y se designó como Subgerente a la profesora Luz Marina Miranda –“*una educadora, una persona con experiencia en el tema de educación, [ex] directora incluso de la Dirección Regional de Educación*”. Como se vio antes, es ella quien elabora una propuesta –que incluía una serie de actividades- en el campo de la educación y que quedó se plasmó en el POI de la Subgerencia correspondiente.

Como se explicó antes, la reformulación del POI 2007 –realizada a mediados de ese mismo año- ha consistido en la eliminación de cuatro componentes: el programa piloto de apoyo a la recuperación de alumnos en riesgo de repitencia, el diseño de una propuesta de diversificación curricular (incorporando contenidos sobre turismo y medio ambiente), la formación del municipio escolar provincial, y la “implementación de programa de incentivos para el maestro”.

Según la versión de la Gerencia de la GTECMA, esta reformulación obedeció al hecho que las actividades planificadas ya estaban fuera de cronograma para ser cumplidas este año. La reformulación se ha hecho en el mes de Julio, por lo que les quedaba solamente seis meses para llevarlo a cabo.

²⁹ Un informante clave en relación a estos temas ha sido el Asistente de Gerencia de la GTECMA, el señor Francisco Vargas, que aunque no tiene una formación profesional específica relacionada con Educación –es bachiller en contabilidad con experiencia laboral en sistema bancario-, sí cuenta con amplia experiencia en el trabajo que se ha hecho desde esa Gerencia al final viene trabajando desde 2002 como asistente de Gerencia. Es evidente, además, que conoce más del tema que el actual Gerente –que como se ha dicho ha sido nombrado en el cargo en calidad de “encargado” recientemente-.

Se tiene claro que se tendrá que recurrir a la contratación de un especialista (profesor o pedagogo (para que se haga cargo de llevar adelante las acciones o actividades que han quedado planteadas en el POI). Se tiene planeado hacer un balance de lo avanzado para hacer los ajustes correspondientes luego –antes que acabe el año-. Como dice el Asesor de Gerencia: *“Este plan es modificable. No es una cuestión muy rígida. Sino en base a los resultados que se tenga en cada una de las aplicaciones esto podría ser renovado o cambiado”*

En palabras del actual Gerente, se trata de una de las gerencias que *“ha estado menos implementada con personal”* dentro de la municipalidad. Incluso, ha habido una discontinuidad en el trabajo debido a cambios internos. Principalmente hubo dos que afectaron las actividades de la Gerencia: el cambio del Gerente anterior que pasó a ser encargado de la Gerencia Municipal, y la salida de la encargada de la Subgerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación, como se explicó antes.

Un elemento clave en el avance –a nivel de propuesta- fue la presencia en la Subgerencia, de la señora Marina Miranda, una especialista, docente, con prestigio y *“muy conocida en el medio”*, a decir por el Gerente. Ahora ella está trabajando en el Gobierno Regional, en la Gerencia de Desarrollo Social, impulsando proyectos de alfabetización. Fue esta persona quien elaboró la mayor parte del POI de la Gerencia, estableciendo precisamente las actividades que ahí se consignan.

Seguidamente, el Gerente aclara que en realidad no se trata del número de personal en general sino de personal especializado en temas educativos. Porque él piensa que no se puede poner a personas de otras profesiones, porque *“no se trata de improvisar”*. La contratación de personal especializado dependerá del tipo de acciones que se definan en el POI institucional correspondiente a esa Gerencia para los años siguientes.

El tema es que al parecer este tipo de propuestas no son manejadas por el personal que trabaja actualmente en la GTECMA. Esto se hace evidente cuando hablamos con el Asesor de Gerencia.

Como el mismo Gerente señala la GTECMA abarca varias áreas: *“Tiene varios rubros: turismo, educación, cultura, y medio ambiente. Es una gerencia amplísima; y por eso mismo sumamente complicada”*. La parte que dice él representa o implica mayores problemas es la de educación. Explica al respecto lo siguiente:

“Yo he escuchado como ciudadano común y corriente este asunto de que las municipalidades deben encargarse de la parte educativa. Y a mí no me parece correcto. En tanto exista un Ministerio de Educación o una Dirección Regional o una Presidencia Regional –en la cual hay una Gerencia de Desarrollo-, son los que tienen asumir el problema educativo regional. Es cierto que la Ley de Municipalidades habla de labores propias de la municipalidad en este campo, pero en este momento esta área –o esta municipalidad- no tiene un personal que se ocupe de esto. Porque para eso se necesita una persona especializada. Será un profesor o un pedagogo quien empiece implementando políticas, porque sin políticas no vamos a ningún lado. Políticas educativas desde la perspectiva de la municipalidad, no las que existen ya desde el Ministerio de Educación. En todo caso, hay que dejar claramente establecido: ¿podrá la municipalidad realmente asumir esta delicada tarea referida a los aspectos educativos, en mejores condiciones que

un Ministerio de Educación que toda la vida se ha ocupado de este tema? Es un problema que creo personalmente no lo va a asumir [bien] la municipalidad. ¿Por qué? Porque no tenemos personal capacitado”.

Cuando se le interroga sobre qué tipo de “personal capacitado” debería tener la municipalidad para asumir ese tipo de funciones el Gerente señala “lo mínimo” debe tener un profesor especialista o un pedagogo. *“Es lo mínimo que yo pediría para poder empezar a implementar lo que nos manda la Ley Orgánica de Municipalidades”.*

Reconoce que las municipalidades –de acuerdo a esa Ley- tienen funciones específicas sobre la educación. Pero no se ha podido avanzar en ese sentido debido a la existencia de un problema: no está claro si las funciones educativas le corresponden a la Región o a la Municipalidad. Refiere como ejemplo la enorme cantidad de solicitudes de las instituciones educativas para lozas deportivas, material educativo, apoyo para bibliotecas, etc., que han llegado a la Municipalidad provincial del Cusco han sido derivados al Gobierno Regional. Justifica así esta decisión: *“Porque en la Municipalidad en realidad no tenemos ni la experiencia, ni el personal para estas cosas”.*

Aunque sí hay apoyo eventual se da en todo caso en apoyo de actividades culturales que ellos las instituciones educativas realizan; en particular, en cuanto a apoyo logístico *“siempre y cuando ese apoyo sea de menor cuantía”.* Por ejemplo, el colegio Ciencias que escenifican el Huarachicu –festividad incaica en la que el pueblo bailaba el *huari* y los jóvenes guerreros, tras haber realizado una serie de pruebas, recibían la vestimenta y símbolos militares, presentándose ante el Inca³⁰ - todos los años y ha solicitado apoyo para financiar parte de la indumentaria y la vestimenta que requieren. En otros casos: brindándoles el Teatro Municipal. O financiando parte o auspiciando el evento a través del apoyo a la difusión del evento.

Como se adelantó en el capítulo 5, no existe propiamente una política educativa de la Municipalidad. Sin embargo, un rubro en el que Municipalidad sí actúa es el desarrollo de campañas de cultura vial y tránsito. En todo caso, las principales actividades realizadas en el ámbito de lo educativo responden a una concepción de asistencia social y apoyo complementario a la labor de otras instancias del Estado.

Como dijo el Gerente de la GTECMA, la actual alcaldesa ha entrado a abordar el tema de la educación *“desde una perspectiva de apoyo social a los sectores menos favorecidos”.* Alude a la sensibilidad de la señora alcaldesa y a su interés por la niñez de los sectores pobre.

En efecto, dice el Gerente que existe una serie de proyectos que tiene la alcaldesa en cartera como el de las bibliotecas rodantes. Se trata de implementar buses para convertirlos en bibliotecas que puedan ser desplazadas de un lugar a otro, y así *“ponerlas al servicio de los niños que están en las zonas marginales, quienes difícilmente tienen acceso a una biblioteca pública, o a una biblioteca en sus centros educativos”.* Se trata de un proyecto que se va a implementar en el año 2008 y que está a nivel de perfil de proyecto actualmente.

³⁰ Fuente: http://sisbib.unmsm.edu.pe/Bibvritual/Libros/linguistica/legado_quechua/la_leyenda.htm

En este año 2007 se ha venido cumpliendo con actividades que ya estaban fijadas en el POI elaborado por la gestión anterior y por el Presupuesto Participativo definido con anterioridad. El Gerente prevé que en lo que resta del año 2006 la Municipalidad sí empezará “con sus proyectos propios” y que la educación tendrá mayor importancia de la que tuvo antes.

Como sucede desde hace tiempo, en la actual gestión edil ha habido actividades de apoyo a escuelas o colegios que más bien parecen ser iniciativas aisladas: *“No es un plan estructurado como para decir que apoyamos a todos los colegios de la provincia”*.

Un ejemplo de ello es el apoyo al colegio “Garcilazo de la Vega” con la entrega de mallas para el cerco del Estadio. Hay casos similares de centros educativos a los que se les ha apoyado con la construcción y refacción de aulas. Son algunas iniciativas pero no de acuerdo a un plan. Además, generalmente este tipo de pedidos son derivados al Gobierno Regional –en particular, las solicitudes de lozas deportivas-.

La prueba de que no hay una “política” que responda a un plan es la descripción que hace el Gerente cuando describe cómo se procesan esas decisiones: *“Ellos [los colegios] solicitan directamente a Alcaldía. Y Alcaldía obviamente tiene sus propios criterios. Pero que haya pasado a nivel de la Gerencia proyectos totalmente estructurados o aprobados por el Ministerio de Educación todavía no se ha dado”*.

Sin embargo –señala el Gerente- que se tiene previsto establecer mayores niveles de coordinación a partir del próximo año con el Gobierno Regional –la Gerencia respectiva- en el tema de educación.

En el Plan Operativo Institucional (POI) estaba previsto actividades de alfabetización para este año. Se supone que a través de esa Gerencia, pero –según el mismo Gerente- es la falta de personal lo que impide que se pueda ejecutar ese tipo de acciones. Se han visto, entonces, en la necesidad de reprogramar esas actividades para el próximo año.

En realidad es obvio que no hay mucho planificado, y que ese tipo de actividades han sido diseñadas en algún momento pero que no han guardado relación con las actuales condiciones y recursos con que cuenta la Gerencia. Esto queda claramente establecido cuando el mismo Gerente responde a la pregunta de cómo piensan implementar o llevar a cabo las acciones de alfabetización:

“Habrá que implementar, pues, alguna acción en coordinación con el Ministerio de Educación. Porque alguien nos tiene que guiar. En todo caso, contrataremos a algún especialista –si se requiere eso- y él tendrá que proponer las cosas. Y así empezar en lo que la ley le encarga a la municipalidad”.

La relación de la Municipalidad con la DRE ha sido muy débil, casi inexistente. Dice el Gerente que recién se está tomando contacto con esa instancia para “pedirles un poco de asesoramiento” en el rubro de educación porque les falta experiencia.

Su idea es que la Municipalidad haga un plan porque la Ley orgánica de Municipalidades fija los lineamientos generales, pero es el Plan Operativo Anual lo que establece qué hace aquélla en el terreno educativo –fijando a su vez el presupuesto a destinar-.

Cultura

La promoción, la difusión y el fomento cultural son líneas que de algún modo han formado parte de la política municipal tradicionalmente desarrollada por el gobierno local en el Cusco y que ha estado centrada en el apoyo a actividades de danza, música, teatro, poesía, etc.

Aunque no existe una política cultural plasmada en un documento que explicita una estrategia, la promoción de la cultura juega un rol crucial en la Municipalidad.

Existen antecedentes aislados que explican esta orientación. Como dice el Asesor de gerencia. *“Si bien no hay una política cultural a nivel de la municipalidad, hubo un intento de una política cultural que se hizo en el año 2003”*. En ese entonces se reunió a una serie de intelectuales de todas las especialidades para junto con ellos hacer un taller en el cual se determinó la problemática y todas las soluciones. De ese modo, se elaboró una propuesta de política cultural.

Las propuestas ahí planteadas han sido recogidas –de modo informal- en la línea de política municipal actual. Por ejemplo, en la GTECMA se nos dijo que se tiene pensado este año trabajar en el tema de identidad cultural. En general, hay promoción a este tipo de manifestaciones y actividades:

“En el tema de cultura sobre todo lo que es la promoción y la difusión y el fomento, bastante, ¿no? No solamente este... también ha habido fomento de la cultura viva. Apoyo a todo lo que son concursos... realización de concursos, de danzas, de música, ¿no?”

Se tiene programadas actividades a ser realizadas en la plaza Espinar que será llamada la Plaza de la Identidad Cultural; donde todos los viernes de las semanas entre 9:00 a.m. las hasta las 5 p.m. va a haber presentaciones de música, danza, exposición de libros (“para fomentar la lectura”, dice el Asistente de Gerencia).

Por otro lado, una línea de política importante de la Municipalidad es la edición de publicaciones literarias, culturales y de difusión de historia del Cusco –de autores diversos “pero básicamente autores cusqueños”-. También se han editado CDs de música.

No se ha financiado la edición de libros escolares. Como ya se señaló, la única experiencia que hubo en el pasado fue en la gestión de Estrada con la edición de los textos escolares de la colección “Urpicha”.

Existe un convenio con la empresa Cervesur a través del cual se estipula que el 10 % de la donación de 180,000 dólares anuales que hace esa empresa es dedicado íntegramente a lo que es cultura. El 90 % restante es destinado a la construcción de escalinatas y campos deportivos o “lozas deportivas” para fulbito, voley y básquet.

El convenio con CERVESUR data de mas o menos 18 años, y establece que la Empresa Compañía Cervecería del Sur realiza una donación a la Municipalidad Provincial del Cusco de una suma de alrededor de US\$ 180,000.00 (Ciento ochenta mil y 00/100 Dólares Americanos) por año. Este dinero está destinado para la construcción de obras en el Cusco, especialmente en los barrios urbano marginales, tales como gradas, lozas deportivas, veredas, agua y desagüe. Pero de esos US\$ 180,000.00, el 10% –vale decir, US\$ 18,000.00

(Dieciocho mil y 00/100 Dolares Americanos)- está dirigido para el apoyo y promoción de actividades culturales a través de la GTECMA. Cada año CERVESUR pide la rendición de cuentas de lo que se ha hecho con su donación, y recién después entrega los nuevos US\$ 180,000.00. En la GTECMA, con esos recursos donados, se ha editado, libros, CDs, videos, y se ha promovido el desarrollo cultural en sus diversas manifestaciones. Todo lo editado y publicado con estos fondos está a disposición de los usuarios en la Biblioteca Municipal y la Librería Municipal.

Por otro lado, con Resolución de alcaldía, hace un tiempo se estableció un concurso llamado “fomento a la cultura”. Para ello una comisión calificaba las ediciones a ser publicadas.

La concepción que está detrás del apoyo a las actividades culturales tiene que ver la justificación que el Gerente de la GTMAC hace de ese esfuerzo, al plantear se trata de una “necesidad cultural; aunque para muchos otros es un lujo, pero yo creo que una ciudad de la categoría del Cusco no se merece una sino diez [orquestas] sinfónicas, diez grupos de folclor, de teatro... porque Cusco es pues un crisol de culturas”.

En el área de la recreación, la Municipalidad impulsa las Vacaciones útiles; cumpliendo así con el objetivo social de la Municipalidad cuya acción debe estar “dirigida a población de menos recursos económicos”. A diferencia de otras actividades similares organizadas por instituciones privadas, la Municipalidad las hace a cero costo para la población. Los ejes de esos programas de Vacaciones útiles son el deporte, la danza, la música, y la computación (se hizo en los últimos años, aprovechando la sala de internet de la Biblioteca). También se incluyen visitas guiadas a restos arqueológicos y museos de la ciudad. Con el programa de las Vacaciones Útiles del año 2007 se beneficiaron a alrededor de 350 niños y niñas de 6 a 14 años de edad. Este año las vacaciones han sido en forma “descentralizada”, vale decir, en la Zona Nor Occidente, Zona Nor Este, Centro Histórico y Comunidades Campesinas, y se ha tenido 800 beneficiados niños y niñas de 7 a 14 años de edad.

Como se vio en el capítulo 5, para el año 2008 se tiene previsto realizar 10 actividades designadas con nombre genérico, que cuentan con presupuesto asignado. Entre ellas se ha previsto la “*Promoción y difusión de la cultura*” y la “*realización de actividades artístico culturales y apoyo a instituciones involucradas en la difusión del arte, en todas sus manifestaciones*”.

Las dos formas a través de las cuales la Municipalidad apoya ese tipo de actividades son el auspicio y las actividades propias como Municipalidad -eventualmente en alianza con instituciones como el Instituto Nacional de Cultura - INC o el Instituto Cultural Peruano Norteamericano - ICPNA-.

En palabras del mismo Gerente de la GTECMA: “*Yo diría que es el aspecto que más estamos priorizando. Porque hay una nueva política [de la municipalidad] de involucrar en la cultura a la población*”. En ese sentido, refiere al caso del Teatro Municipal –un reciento emblemático de la ciudad del Cusco, que constituye “un referente para la cultura de nuestro pueblo”-, donde se presentaban espectáculos cobrados, pero que desde la nueva política – implementada hace pocos meses- se ha establecido que todo espectáculo organizado por la Municipalidad sea gratuito –lo cual ha tenido muy buena acogida en la población-. Los eventos son numerosos, tan así que las reservas del Teatro Municipal que hay que hacerlas

con mucha anticipación (cerca de un año), porque hay muchas organizaciones que quieren venir a Cusco a hacer presentaciones.

Se ha conformado un elenco estable Ballet Municipal Folclórico financiado por la Municipalidad. También se ha contratado al Director y dos músicos profesores (de conservatorio) para que trabajen en la Orquesta Sinfónica Municipal –compuesta por unas 35 personas en total-. Al mismo tiempo, se está buscando un financiamiento para todos los que la conforman (dado que la Municipalidad no puede hacerlo directamente porque es caro, y las normas de austeridad no les permiten hacerlo, según el Gerente). Y se está solicitando apoyo de otras instituciones para dotar de más instrumentos a la Sinfónica.

La Municipalidad tiene un Centro de Convenciones que cuenta con la mejor infraestructura de la ciudad para reuniones y eventos masivos –cinco salas, con sistema de traducción simultánea-. Este local es cedido a instituciones con exoneraciones tributarias cuando éstas realizan eventos de carácter cultural.

Por otro lado, la Municipalidad tiene una Biblioteca –que, a decir del Gerente de la GTECMA, “es una de las mejores bibliotecas del Perú”-. Ésta cuenta con alrededor de 30,000 títulos de diferentes especialidades y 200.000 artículos de revistas a nivel mundial. Además tiene una biblioteca virtual que la convierte en la segunda municipalidad de la región con que tiene ese tipo de servicio. Cuenta con cincuenta computadoras para uso del público conectadas a Internet.

Según refiere el Gerente de la GTECMA existe interés por vincular la labor de la Biblioteca –vía convenio- al Plan Lector que viene ejecutando el Ministerio de Educación.

Además del local central de la biblioteca municipal ubicado en el centro histórico, hay otros dos locales: en la zona noreste y en la zona noroccidental. Estos últimos han sido instalados en unos centros comunales en virtud de un convenio con la Universidad San Ignacio de Loyola de Lima, la misma que donó 20 computadoras –que ahora tienen acceso a la biblioteca virtual-.

Eventualmente se ha apoyado a alguna biblioteca de una Municipalidad distrital “cuando lo piden los alcaldes”. El apoyo ha consistido básicamente en capacitación de personal, actualización en sistemas de bibliotecología y el uso del programa de búsqueda bibliográfica ISI.

A modo de ejemplo se puede mencionar el caso de dos grupos de teatro, uno que se llama “Controversias” y otro de un colegio “Educandas”. Estos grupos teatrales han hecho unas presentaciones y la Municipalidad les ha dado apoyo brindándoles el Teatro Municipal (sin cobro alguno) para que hagan ahí sus presentaciones y ayudándoles en la difusión del evento a través de afiches.

También se puede mencionar el caso de un evento cultural que se realiza a lo largo de todo el año: “San Bernardo Cultura Total”. Este evento consiste en presentaciones artísticas y culturales dentro de la Capilla San Bernardo –la misma que ha sido puesta en valor desde 2004-, para lo cual la Municipalidad ha comprado equipo de sonido, sillas, etc.

En general, hay una tradición de apoyo de la Municipalidad a este tipo de eventos, incluyendo fiestas anuales masivas. Si bien la organización de estas fiestas cuenta con el

apoyo de PROMPERÚ, la Municipalidad no deja de brindar algún apoyo con publicidad, afiches, folletería, refrigerios, pasajes, etc.

Según refieren funcionarios de la Municipalidad, la Ley de Austeridad ha frenado mucho el impulso de esa línea de apoyo dado que la Municipalidad no puede pagar gastos de transporte, alojamiento o alimentación de artistas o grupos culturales. Como ejemplo de ello, el Gerente de la GTECMA hace referencia a coros internacionales que quieren venir a dar conciertos a Cusco, pero que la Municipalidad no puede darles ese tipo de ayuda –lo cual, según él, “restringe un poco la presencia de es tipo de grupos de cultura de alto nivel”-

Turismo

Los funcionarios entrevistados reconocen que es el MINCETUR el que tiene el principal rol protagónico en el campo del turismo. En todo caso, la Municipalidad está orientada a promover el “turismo social”, vale decir, desarrollar programas que permitan a la población de bajos recursos del Cusco acceder a circuitos turísticos locales y regionales. Al respecto, señala el Gerente de la GTECMA lo siguiente: *“Pero nuestras acciones están orientadas a cubrir el derecho que tiene la gente de hacer turismo... Nuestras acciones están orientadas a favorecer a la población a través del turismo social”*. Pone como ejemplo las visitas guiadas “para niños de centros educativos marginales” y delegaciones de estudiantes, quienes están exonerados de gastos y tasas contributivas.

Otra de las líneas de trabajo de la Municipalidad, consiste en el desarrollo de cursos de capacitación. A través de la Subgerencia de Medio ambiente, se ha trabajado con restaurantes con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios vinculados al turismo.

El trabajo relacionado al medio ambiente incluye el control de las emisiones de gases del parque automotor. Este punto representa un problema serio para la ciudad, teniendo en cuenta que sólo 45 % de vehículos de Cusco han pasado por el control de la revisión técnica –y se calcula la existencia de alrededor de 4,000 taxis Ticos y 8,000 taxis informales que circulan por el Centro Histórico-.

Cultura cívica

Otro ámbito en el que la Municipalidad ha trabajado es el relacionado a la cultura cívica y de los derechos humanos; aunque eso depende de la iniciativa que tengan otras organizaciones interesadas en coordinar con la Municipalidad. Un ejemplo de estas iniciativas es la que tuvo el Concejo de la Prensa Peruana que tomó contacto con la Municipalidad para llevar a cabo una campaña sobre la Ley No. 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Para ello la Municipalidad co-organizó Seminarios y Talleres con participación de la población, además de exposiciones en la vía pública, entre otras actividades.

Otro ejemplo de actividades es la realización de seminarios talleres promovidos por la Municipalidad fomentando valores de respeto a los centros arqueológicos o de cuidado del ornato y limpieza de la ciudad.

7) Espacios de concertación, participación de sociedad civil y recursos locales

Una conclusión del estudio es que la Municipalidad no ha participado del proceso de construcción del Proyecto Educativo Regional –el cual a fines del 2007 estaba por ser ratificado y aprobado-.

Es interesante la opinión de Carlos Aceituno, Jefe de Gestión Pedagógica de la DRE del Cusco, quien señala que la coordinación con la Municipalidad Provincial de Cusco no es permanente. Y considera que si se llega a efectivizar el Proyecto Educativo Regional –ya aprobado- en el Cusco, ello crearía las condiciones para articular un trabajo con las municipalidades –incluyendo, por supuesto, la provincial del Cusco-.

De hecho, pareciera que las autoridades y funcionarios están desvinculados incluso del proceso que supuso la construcción del Proyecto Educativo Regional. Por ejemplo, el Gerente de la GTECMA de la Municipalidad no ha escuchado nada acerca del COPARE o el PER. Tampoco el Asesor de Gerencia.

Resulta ilustrativo el desfase que se observó entre la propuesta del POI original de la Subgerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación y el desconocimiento o falta de manejo de esos temas por parte del personal que actualmente trabaja en la misma. A pesar que se habla de una propuesta educativa municipal, el asesor reconoce que él no maneja el mismo porque éste se planteó cuando estaba la señora Luz Marina Miranda que era una docente que fue contratada por la Municipalidad pero que dejó de trabajar hacía meses.

A continuación se harán algunos comentarios sobre las opiniones recogidas en torno al tema de la municipalización de la educación (para mayor detalle ver el **Anexo 4**).

La mayor parte de las autoridades y los funcionarios de la Municipalidad ven con dificultad la posibilidad que ésta asuma funciones relacionadas a la educación. Una excepción es el caso del Teniente Alcalde, quien muestra una posición favorable a que la Municipalidad asuma funciones nuevas referidas a Educación –en todo caso que asuma las que prescribe la ley-. Sin embargo, señala que aquélla no se encuentra preparada técnica para asumirlas –por ejemplo, en lo referente a la función de monitorear la gestión pedagógica y administrativa en las escuelas-.

En general, las autoridades de la municipalidad muestran desconocimiento de la problemática educativa en su región y su provincia. Y si bien muestran interés por que la Municipalidad asuma funciones en educación; a la vez reconocen las debilidades de gestión que ésta presenta.

8) Conclusiones y análisis comparativo de casos

Una primera conclusión del caso analizado tiene que ver con el contexto político en el que se desarrolla la actual administración. En términos institucionales, resulta inevitable referirse a la interferencia que vienen teniendo los problemas políticos sobre la gestión municipal.

Esta situación estaría generando una gran inestabilidad en los puestos de dirección de la Municipalidad. En menos de ocho meses, ha habido el cambio de tres gerentes a cargo de la Gerencia de Turismo, Educación, Cultura y Medio Ambiente – GTECMA. Y, lo que es peor, una situación similar ha sucedido con las otras gerencias –incluyendo la Gerencia Municipal-. Aparentemente, habría una situación de crisis en la municipalidad –que ha llegado a su punto culminante con el proceso de revocatoria emprendido contra la actual alcaldesa- que estaría afectando la viabilidad de la gestión y la eficiencia de la misma.

En relación a la gestión de asuntos relacionados a la educación, se puede concluir que el análisis del caso de la Municipalidad del Cusco revela la gran distancia que puede existir entre lo escrito en los planes de desarrollo, lo establecido en los planes operativos, lo fijado en la estructura formal, y lo que la municipalidad realmente hace en relación a la educación, la cultura y el deporte –vale decir, cuáles las prioridades en términos de actividades, proyectos y recursos, así como el personal destinado a trabajar en esas áreas-.

Para empezar, a la luz de las obras y los proyectos de inversión, se puede deducir que la prioridad de la política municipal, en general, tiene que ver con el desarrollo urbano, el manejo de residuos sólidos, el transporte urbano y los problemas derivados del crecimiento de la ciudad y el incremento de las actividades económicas.

En efecto, aparentemente, el énfasis de esta política responde a la necesidad de resolver los problemas generados por el crecimiento desordenado de la ciudad del Cusco. De allí que la prioridad sea atender el problema de crecimiento informal de la ciudad donde se asienta la población marginal –desde donde se ha generado una demanda no satisfecha de saneamiento físico-legal de los asentamientos-. Además, en el caso de la ciudad y el casco urbano del centro histórico, se hace necesario un cambio integral del sistema de desagüe de la ciudad del Cusco.

También forma parte de las prioridades el tema ambiental y los problemas de la basura recolectada de toda la ciudad. Dada la falta una planta de tratamiento final para disposición de los residuos sólidos, la presente gestión ha pensado en poner en concesión un proyecto para la inversión privada –incluso según refirió el Teniente alcalde, hay inversionistas extranjeros interesados en un proyecto de ese tipo y realizar una inversión no menor de 15 millones de dólares-.

En relación a estas prioridades de política, uno de los temas cruciales para evaluar la importancia que tiene la educación para el gobierno local se refiere a las partidas presupuestales asignadas para su atención. Al respecto, se tiene que todo el presupuesto de Subgerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación –descontando las actividades de turismo- representa el 0.44 % del Presupuesto de la Municipalidad.

Otro aspecto importante del caso está referido a la organización interna y la importancia de la instancia encargada de la educación dentro de la Municipalidad. En general, la inestabilidad de las personas a cargo de esa Gerencia, así como la indefinición en la designación de funcionarios a cargo de las respectivas Subgerencias, parecen revelar el nivel de importancia y prioridad otorgado por la Municipalidad a las áreas que abarca esa dependencia –y, en particular, al tema educativo-. Como dijo el primer gerente entrevistado, se trata de una Gerencia que ha estado “en cierta manera desimplementada”.

En el mismo sentido, resulta revelador el dato del número de empleados y funcionarios dedicados a atender actividades y proyectos relacionados a la educación. Las personas (profesionales o empleados) que están a cargo de temas o actividades educativas son apenas tres –el Subgerente, la Secretaria y un Asistente Administrativo-. La mayor parte del personal de la Subgerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación está abocada a temas de medio ambiente (por ejemplo, 52 obreros “para áreas verdes, fuentes ornamentales y vivero”) y el funcionamiento de la biblioteca municipal (por ejemplo, un jefe de biblioteca y 9 referencistas para la atención al público).

Por último, otra conclusión importante es que la política municipal ha dado prioridad –al menos en términos de número de actividades y programas desarrollados- a lo que es la promoción de la cultural. Esto es coherente con el discurso de las autoridades entrevistadas, quien enfatizan el tema de la identidad regional como parte de las tareas a ser asumidas por la gestión del gobierno local.

Además, hay un énfasis en la necesidad de “concienciar” a la población acerca de la necesidad de no perder sus valores y revalorar su pasado. Sin embargo, esta política municipal de revaloración de la identidad no se orienta ni se desarrolla a través de la educación escolar, sino más bien mediante la implementación de actividades de tipo cultural y artístico. La hipótesis que manejamos acá es que en ello influye la fuerte tradición cultural regional del Cusco y la importancia que tiene el turismo como actividad económica y elemento de cambio cultural en un trasfondo aparentemente contradictorio de regionalismo y cosmopoliticismo.

Anexo 1
Relación de personas entrevistadas

- Mariano Baca Anaya
Teniente Alcalde de la Municipalidad Provincial del Cusco
- Regidora Leonarda Ayarza
Presidenta de la Comisión de Turismo, Cultura, Recreación y Medio Ambiente
- Ing. Percy Mosqueira
Gerencia Municipal de la Municipalidad Provincial del Cusco
- Lic. Jorge Pacheco del Castillo
Gerencia de Turismo, educación, cultura y medio ambiente de la Municipalidad Provincial del Cusco
- Luis Huayhuaca
Gerencia de Turismo, educación, cultura y medio ambiente de la Municipalidad Provincial del Cusco
- Sr. Francisco Vargas
Asesor de la Gerencia de Turismo, educación, cultura y medio ambiente de la Municipalidad Provincial del Cusco (en el área durante 4 gestiones seguidas)
- Mag. Isaac de la Puente Vega
Gerencia de Planificación y Presupuesto de la Municipalidad Provincial del Cusco
- Dra. Patricia Avendaño
Gerencia de Rentas de la Municipalidad Provincial del Cusco
- Carlos Aceituno
Jefe del Área de Gestión Institucional de la Dirección Regional de Educación – DRE del Cusco
- Mario Paredes
Ex Director de la UGEL Quispicanchi, actualmente trabaja en la DRE como contraparte del proyecto de la OEI
- Selena Cervantes
Promotora del proyecto de Fe y Alegría en Cusco, y ex promotora del proyecto Educal - Alternativa
- Inés Fernández Baca
Directora de la ONG Coincide - Cusco
- Teresa Campos
Representante de la Red Educativa – Cusco

Anexo 2
Actividades realizadas en relación a educación y cultura
durante la gestión de Daniel Estrada

La gestión del Dr. Daniel Estrada³¹, alcalde del Movimiento Político Izquierda Unida, comprende tres períodos; el primero de ellos entre los años 1984 y 1986, el segundo entre 1990 y 1992, siendo reelegido para el siguiente período 1993-1995, dejando el cargo en julio de 1995 cuando asume la función de congresista de la República. Como parte del Plan de Gobierno Municipal del Cusco 1990-1992 de Izquierda Unida -presentado durante la campaña de las elecciones de 1989- en el rubro de Educación, Cultura y Comunicación figura lo siguiente: *“Se requiere intentar la integración entre las generaciones así como la recuperación de tradiciones y la creación de nuevas actividades que, realizando nuevas lecturas de la realidad, enriquezcan nuestro patrimonio cultural”*.

Según nos informa el ex asesor de las tres gestiones de Daniel Estrada, profesor y músico Abel Rozas, Estrada convocó a diversos artistas e intelectuales cusqueños, quienes en su mayoría formaban parte del movimiento Izquierda Unida. Entre ellos figura el actor de teatro Guido Guevara y el artista plástico Manuel Gibaja, ambos son amigos de la infancia del ex alcalde.

Entre los proyectos y actividades más importantes emprendidas en estos períodos, según nos refiere Abel Rozas, está la edición de la Antología de la Música Cusqueña de los siglos XIX y XX; la fundación de la Radio Municipal; la reestructuración de la escenificación del Inti Raymi; la reedición y edición de diversos libros de autores cusqueños como por ejemplo El Wayno del Cusco de Josafat Roel, agotado tras su edición en 1959; se grabaron 7 cassettes con música del Cusco, contando con la participación de la Orquesta Sinfónica Nacional y la Orquesta Lírica de Lima en dos de ellos; se contrato a los historiadores José Tamayo Herrera y Angel Avendaño para publicar 3 tomos de cada autor sobre el indigenismo y la historia de la literatura cusqueña, respectivamente; se construyeron los monumentos a Pachakutec y al Cóndor -bautizado después como “Kuntur Apuchin”; se construyeron las piletas ornamentales de agua (“Pháqchaso”) para las múltiples plazas que se remodelaron; se movilizó a la sociedad cusqueña y de otras partes del país para la recuperación del nombre original de “Qosqo”; se hicieron pintar murales como el de la “Historia del Qosqo” y el “Homenaje a la Coca”, a cargo de artistas locales; se editó el Diccionario Quechua-Castellano-Quechua de la Academia Mayor de la Lengua Quechua del Cusco; se compró el antiguo Cine Colón para la construcción del actual Teatro Municipal. Además, se hizo un arreglo extra judicial con la Compañía Cervecería Cusqueña para conseguir un aporte anual de 190 mil dólares por concepto del uso del subsuelo para el transporte de las aguas de manantiales incaicos -que anteriormente utilizaban-; de esta cifra el 10% era destinado a los proyectos culturales.

Asimismo, se llevó a cabo el Proyecto denominado “Urpicha” (“Palomita” en quechua), Este aporte fue reconocido públicamente el 23 de marzo del 2007 por Hugo Gonzáles, actual Presidente Regional en el Seminario Internacional “Daniel Estrada Pérez” -organizado por el Gobierno Regional- quien manifestó su intención de retomar dicho

³¹ Daniel Estrada fue alcalde provincial del Cusco durante 3 períodos y congresista durante el segundo gobierno de Fujimori. Fallece el 24 de marzo del 2003.

Proyecto. El Proyecto “Urpicha” fue ejecutado a partir del año 1992 en convenio con la Dirección Regional de Educación, considerando los siguientes objetivos³²:

- Mejorar la atención de niños y niñas que asistían a Jardines y Programas de Educación Inicial, con la acción directa de la Municipalidad del Qosqo.
- Hacer de la cultura un motivador permanente en la educación de los niños, que la conozcan, la amen y la cuiden, así contribuir en el desarrollo de la identidad local, regional y nacional.
- Lograr la participación de los niños, docentes y padres de familia en el cuidado y mantenimiento del Qosqo.

Para lo cual se implementaron las actividades listadas a continuación³³:

1. “Cuaderno de Aprestamiento” para niños y niñas de 3 a 5 años de los Jardines y Programas de Niños de Educación Inicial del Departamento de Cusco (Considera manifestaciones culturales cusqueñas, contenidos propios de educación y avances tecnológicos)
2. Guía Didáctica e Informativa para docentes de Educación Inicial (Con el fin de enriquecer sus conocimientos sobre el Cusco y elaboración de propuestas regionales para la diversificación curricular)
3. Conjunto de 14 láminas a color (De símbolos, centros arqueológicos, recursos naturales, y el plano de la ciudad del Cusco)
4. Programa de Turismo Infantil
5. Red de 20 computadoras con el “Cuaderno URPICHA”
6. Módulos de mobiliario (32 silletitas, 4 mesas exagonales, un estante, un pupitre para docente y una silleta)
7. Capacitación a docentes en la propuesta URPICHA y computación.
8. Apoyo a Laboratorios Pedagógicos de Educación Inicial (organización de docentes para las ediciones de sus trabajos)
9. Recorridos por el Cusco (Participaban el Alcalde, en calidad de guía, y docentes)
10. Vaso de Leche para todos los Programas de atención no escolarizada.
11. “Programa de Cuidado de la Ciudad” (Participaron los niños y niñas. Se editaron láminas pequeñas para incentivar en los niños el cuidado del agua y de la piedra)
12. Acciones complementarias:
 - El Parque URPICHA con un aula exagonal (aula modelo con materiales organizados pedagógicamente y un equipo de computación)
 - Centros Recreacionales de Humanchata, Sapantiana
 - Biblioteca infantil dentro de la Biblioteca Municipal
13. El CEI Municipal (Centro modelo educativo que atendía a más de 200 niños y niñas, hijos de trabajadoras del mercado central. El horario de atención abarcaba desde la mañana hasta la tarde, ofreciendo servicios de alimentación y salud)
14. Construcción de locales para Jardines de Niños (Ejm: Niño de San Cristóbal)
15. La panadería Municipal (Entregaba gratuitamente una dotación de panes para alumnos de centros y programas de atención no escolarizada)
16. El “Libro Para la Vida” (Se entregaba a cada padre o madre de familia, al inscribir la partida de nacimiento de sus hijos. Documento orientador para los padres)

³² Fuente: “Urpicha” El legado de Daniel Estrada Pérez. Artículo escrito por Nohemí Estrada (s/f).

³³ *Ibíd.*

En parte, gracias a esta gran cantidad de obras destinadas a la revalorización de la cultura e identidad del Cusco, Daniel Estrada es percibido como un líder que gozó del prestigio de la población de su región.

Anexo 3
Resumen de actividades en educación
de la gestión municipal 2002 – 2006

En la gestión del Ing. Carlos Valencia Miranda, Alcalde Provincial del Cusco durante los años 2002-2006, se realizaron algunas actividades vinculadas a la educación. Al respecto, la **Gerencia de Turismo, Cultura, Educación y Medio Ambiente** –dirigida por el Biólogo Edgar Fuentes Zambrano– se enfocó en las actividades de promoción del cuidado del Medio Ambiente y difusión de la Cultura, articulándolas con el tema educativo.

Como parte de las actividades de esa Gerencia, se desarrolló una línea de trabajo en educación ambiental por medio de cursos de capacitación y sensibilización, dictados a 5,000 escolares en coordinación con 65 clubes ecologistas; aparte del mantenimiento de carteles de sensibilización colocados en los parques. Asimismo, se realizaron inspecciones sanitarias a 81 instituciones educativas y de control de emisión de gases tóxicos a 7,108 vehículos. Adicionalmente, la municipalidad realizó un *Programa de Sensibilización y Educación Vial Ambiental*.

Por otro lado, el tema educativo también fue abordado en relación al fomento del Turismo, a través de campañas y seminarios turísticos. Así como también en la promoción de la cultura por medio de los festivales locales, naciones y latinoamericanos de Teatro, el “San Bernardo Cultura Total”, y las actividades que buscan fomentar la cultura viva y revalorar la identidad. Para tal fin, se digitalizó un catálogo con 305 obras artísticas y se montaron 63 exposiciones de arte en el Museo de Arte Contemporáneo y la Capilla San Bernardo. Asimismo, se incrementó el *Fondo Bibliográfico* y se digitalizaron 20,000 libros y 130,000 artículos de revistas científicas para la implementación de la Biblioteca Virtual. Ésta última cuenta con 50 computadoras, formando parte del proyecto implementado para la modernización de la Biblioteca Municipal.

De otro lado, la **Gerencia de Desarrollo Social**, a cargo del Ing. Manuel García García, abordó el tema de la educación dentro de sus instancias –*DEMUNA* y *Oficina de Atención a Personas con Discapacidad*– y programas –*Programa Social* y *Promoción Empresarial*-. Por medio de la Defensoría del Niño y el Adolescente, la cual durante el período citado atendió un promedio de 10,000 madres y niños víctimas de la violencia familiar por año, se brindó capacitación en talleres artesanales. Vale mencionar que gracias a esta iniciativa recibió el título de *DEMUNA modelo* a nivel nacional.

De la misma manera, la Oficina de Apoyo a la Persona con Discapacidad que atendió a 846 personas con discapacidad – ya sea física, de visión, audición y/o intelectual – les brindó cursos de capacitación en Computación e Informática (en coordinación con la ONG MED VIDA) y talleres de Manualidades en cerámica, tejido manual y diseño de joyas; así como actividades de recreación y deporte.

Por último, entre las actividades del Programa Social y Promoción Empresarial, en convenio con la 5ta. Brigada de Montaña y el Ministerio de Educación, desarrollaron cursos

de artesanía, cerámica, bisutería, manualidades, cosmetología e industrialización de lácteos para los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche. Además, se facilitaron talleres de liderazgo juvenil, beneficiando a 5,000 jóvenes.

Anexo 4
Opiniones y percepciones de los actores educativos locales
sobre la propuesta de municipalización educativa

En el caso de Cusco se puede percibir que la mayoría de las personas, especialmente las que se encuentran ligadas directamente al tema educativo, mantienen una postura pesimista frente a la propuesta de municipalización de la educación, considerando que las municipalidades no se encuentran preparadas para asumir la gestión educativa local.

De acuerdo a esas posiciones, los problemas de la educación no le conciernen –en la práctica- a las municipalidades. Incluso, hay quienes llegan a señalar que los presupuestos de los gobiernos locales no están diseñados para destinar recursos al rubro de educación, por lo que están expuestos a acusaciones de malversación de fondos.

Una de las autoridades entrevistadas al respecto fue la **Regidora Leonarda Ayarza, presidenta de la Comisión Ordinaria de Cultura, Educación y Turismo**, quien al ser consultado sobre el tema se remitió a lo establecido por la LOM. Inmediatamente señaló que en la propuesta de municipalización no está claro lo que le corresponde a las municipalidades en cuanto a competencias. Piensa que es necesario “coordinar entre las distintas instancias las competencias que les corresponden” –aludiendo a los problemas detectados en cuanto a indefinición y superposición de niveles-. Y agrega que “A la fecha no tenemos las cosas claras”.

En suma, al ser consultada sobre si estaba de acuerdo con la municipalización de la educación señaló lo siguiente:

“No. Porque no en balde estamos hablando de tantos años. Yo sé que la educación está muy cuestionada y de hecho va a ser cuestionada en su momento en que no se llegue a los objetivos, ¿no? Que coadyuve sí. Que de repente hasta se fiscalice, ¿no? Se trata de que nuestra sociedad tenga relevancia, tenga un nivel, pero de asumir, yo pienso que siempre por algo hemos tenido un Ministerio de Educación. El Estado no debe desligarse y darlo.”

De esta forma, podemos encontrar un punto de vista frecuente entre los actores, ya que en varias de las entrevistas sale a relucir el hecho de que el Ministerio de Educación es quien debe administrar la gestión educativa en vez de transferir esa responsabilidad a los gobiernos locales.

Como se ve, la regidora se muestra reticente frente a esta propuesta, considerando que actualmente las municipalidades no están capacitadas para asumir la gestión educativa a nivel local. Para ello, le parece indispensable incorporar a gente capacitada y especializada dentro de la municipalidad para poder asumir las nuevas funciones que serán transferidas. Pero aún así, opina que las funciones más delicadas y difíciles de abordar, como por ejemplo los aspectos curriculares, le corresponden al nivel central.

Para ella el problema, además, es que la normatividad expedida en torno a la propuesta de la municipalización “no está clara” en relación a las competencias que les corresponden a las municipalidades dentro de la propuesta de municipalización de la educación. Además, en una primera entrevista nos dio su apreciación acerca de la heterogeneidad que existe

entre las municipalidades, lo cual no estaría siendo contemplado en la legislación correspondiente.

Finalmente, Ayarza manifestó que si se va a municipalizar la educación, es imprescindible hacer una experiencia piloto a partir de los primeros grados. Asimismo, que el proceso de transferencia debe darse por etapas. Y es que la visión de dicha transferencia como un proceso también es compartida por varios de los actores quienes nos lo dieron a notar.

De la misma manera, **Jorge Pacheco Del Castillo, Gerente de Turismo, Cultura, Educación y Medio Ambiente**, mantiene una postura negativa frente a la posibilidad de que las municipalidades asuman la gestión educativa, argumentando también que el Ministerio de Educación debe encargarse de ello. Esta es una de las ideas fuerza entre los argumentos en contra porque en Cusco se considera que el Sector de Educación del Estado se estaría desligando de las responsabilidades que le competen. Cuando se le pide su opinión respecto a la propuesta de la municipalización educativa, él dice:

“Personalmente yo no estoy de acuerdo (...); pero es ‘personalmente’, subrayado. Si hay un Ministerio de Educación, como lo existe en todo país, es el sector que debe responsabilizarse de todo. Las municipalidades están orientadas a otro tipo de servicios básicos, servicios de la población, agua, desagüe, luz, la limpieza pública, este tipo de cosas y habiendo un Ministerio de Educación personalmente no estoy de acuerdo.”

Además, Jorge Pacheco le otorga a los municipios un rol de apoyo a la gestión educativa dentro de sus actuales funciones. Asimismo, de acuerdo a su concepción, la municipalidad puede servir como un organismo de coordinación interinstitucional entre las demás instituciones de su localidad para que de esta manera el servicio educativo mejore.

“Un rol de coordinación con las autoridades competentes y coadyuvar a la labor que ellos hacen. Apoyar. No asumir una responsabilidad directa pero sí apoyar en todo lo que sea las obligaciones de la municipalidad. (...) La municipalidad creo que es un ente que tiene que coordinar con todas las instituciones públicas y privadas para que el servicio se optimice.”

Al igual que la regidora, el Gerente de Turismo, Cultura, Educación y Medio Ambiente, identifica la carencia de personal especializado dentro de su gerencia para poder abordar adecuadamente los temas educativos. Cuando se le pidió su opinión acerca de la capacidad del municipio de asumir las funciones detalladas en el Plan de Transferencias del 2006 al 2010, indicó lo que sigue:

“Yo creo que nos podríamos quedar en la primera. Porque ahí dice ‘Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción.’ Para empezar, ¿cuál es el proyecto educativo municipal? Eso es lo que yo me pregunto. No lo conozco. Debería ser esta gerencia la que hace eso, ¿no? Pero de lo que he venido no he encontrado este documento. Lo que he encontrado solamente son las actividades para el plan operativo. Pero usted tiene toda la razón cuando dice la municipalidad debe tener políticas, no solamente una política cultural, una política turística, educativa, en todos los campos que son de su competencia debe empezar con políticas, luego poner las estrategias y finalmente identificar las actividades, ponerle su presupuesto y ejecutarlos.”

Asimismo, nos dice que el proyecto educativo se tendría que realizar en coordinación con la Dirección Regional de Educación.

En general, al plantear la posibilidad de que las municipalidades asuman las funciones de gestión educativa, el gerente nos dijo que no sería factible ni siquiera mediano plazo porque para ello requieren tanto de un presupuesto adecuado como de una coordinación efectiva entre las autoridades correspondientes. Por ejemplo, sobre la diversificación curricular argumenta que se trata de “*un asunto muy avanzado, muy especializado*”. Luego, al referirse a la tercera función, de monitorear la gestión pedagógica administrativa, le parece que no les compete porque para tal fin existen los inspectores educativos del Ministerio. Pero además, cuando luego se le consultó si la municipalidad podría realizar alguna labor de fiscalización, opinó:

“Yo creo que sí. Pero para que eso ocurra primero debe adoptar, aceptar el compromiso en toda su real dimensión. Entonces, cuando nos pongamos a un nivel del Ministerio de Educación con el personal, con todo lo que sea necesario para cumplir eso. Pero si no tenemos los instrumentos como para cumplir eso, ¿cómo vamos a atrevernos a empezar!”

De esta forma, nos da a entender que sería bastante difícil contar con la capacidad necesaria para ello. De igual modo, en relación a la construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura de los centros educativos, manifestó que la municipalidad no cuenta con el presupuesto suficiente. Sin embargo, más adelante nos dijo que la municipalidad ha estado coordinando con el gobierno regional para la construcción de lozas deportivas, a iniciativa de las autoridades locales.

Preguntado sobre las competencias educativas que podrían ser transferidas a los gobiernos locales, el señor Pacheco considera difícil que éstos asuman la mayor parte de las que establece la LOM. En particular le parece complejo lo relacionado a la promoción de la diversificación curricular (porque “es algo demasiado especializado”) y el monitoreo de la gestión pedagógica (“No nos compete en este momento. Para eso tenemos al Ministerio de Educación”). En cambio, sí considera factible asumir las funciones relacionadas a la promoción de centros culturales y bibliotecas, así como el impulso de una cultura cívica. También considera posible que la municipalidad se encargarse de la construcción de campos deportivos y recreacionales –señalando que ya que vienen trabajando y elaborando proyectos relacionados al tema-.

En suma, desde su concepción, la municipalidad podría cumplir un rol complementario de coordinación en relación a la educación: “*Un rol de coordinación con las autoridades competentes [del sector educación] para apoyar o coadyuvar la labor que ellos hacen. No asumir una responsabilidad directa*”.

En cambio, según él, a la municipalidad sí le correspondería asumir un rol activo en la difusión de la valores de ciudadanía y, en esa perspectiva, desarrollar acciones de educación ciudadana. Un ejemplo que él mismo puso fue el manejo de residuos sólidos. La municipalidad debe llevar a cabo campañas educativas que enseñen a la población a comportarse debidamente para el éxito de un programa de ese tipo. Dice que la gente debe internalizar “*que no sólo el Ministerio de Educación debe enseñar a través de lo que es su competencia, sino la Municipalidad también [puede] enseñar a la sociedad que recoger la basura no es tan sencillo, y enseñar a la gente que no tire la basura a la calle es nuestra*

labor”. Agrega, sin embargo, que esa labor supone coordinar con otras instituciones –tanto públicas como privadas- “para que el servicio a la sociedad se optimice”.

Terminando con la lista de las personas entrevistadas que manejan la educación dentro de la municipalidad, se encuentra **Francisco Vargas, Asistente de la Gerencia de Turismo, Cultura, Educación y Medio Ambiente**, si bien se muestra un poco más optimista sobre la posibilidad de poder asumir varias de las funciones a mediano plazo, considera que la función de monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas debería seguir siendo ejercida por la UGEL, argumentando que esta instancia fue creada justamente para ello. Asimismo, que debido a la naturaleza y manejo presupuestal de los gobiernos regionales, la función de construir y equipar los centros educativos debería de ser una tarea solamente del gobierno regional, ya que es imposible que los municipios puedan solventar los montos requeridos para tal fin.

De otro lado, algunas autoridades y funcionarios municipales, quienes no se dedican específicamente a este campo de acción, se mostraron más optimistas hacia la posibilidad de municipalizar la educación. De esta manera, se puede observar que frente al tema existe una toma de posición en función al cargo y experiencia de cada uno. Los funcionarios mencionados sostienen que las municipalidades conocen mejor su realidad, siendo así conveniente que se realice la transferencia. No obstante, este grupo de también reconoce que actualmente no se cuenta con los suficientes recursos económicos ni el personal especializado para poder asumir esta conducción; al tiempo que señalan la necesidad de ciertas condiciones previas de recursos materiales y humanos para hacerla efectiva.

Vemos así que, respecto a las funciones señaladas dentro del Plan de Transferencia al 2010, se muestran optimistas de poder asumir una mayoría de las funciones descritas tanto en el corto como en el mediano plazo. Dentro de las competencias que estarían en capacidad de asumir actualmente se cuentan sobretodo aquellas que ya se vienen realizando, como por ejemplo, la implementación de bibliotecas, construcción de campos deportivos y el impulsar una cultura cívica. De otro lado, la diversificación curricular y formulación del Proyecto Educativo Local se podría dar con la preparación necesaria o contratación de un equipo técnico. Sin embargo –al igual que lo expresado por el Asistente de la Gerencia de Turismo, Cultura, Educación y Medio Ambiente-, las tareas que demandan mayores recursos, por ejemplo la construcción de locales educativos, es visto como algo que se podría gestionar con apoyo del gobierno regional, ya que éstos cuentan con mayores recursos. Además, no se encuentran de acuerdo con la forma cómo se está planteando y concibiendo este proceso y reconocen la necesidad de prepararse para ello.

Entre éstos, se ubica el **Teniente Alcalde, Mariano Baca Anaya**, quien señala lo siguiente:

“El simple hecho de transferir recursos y algunas políticas solamente va hacer que la municipalidad se convierta en una caja de resonancia en la que se va a convertir en el pagador de quienes estuviesen ejerciendo la docencia o dentro del aspecto administrativo. Y la educación no es solamente esa; no es solamente pagar los sueldos o los honorarios a quienes estuvieran. La educación, en forma integral, primero es diseñar una política educativa que en el sector educación se llama la currícula educativa para que los niños o los jóvenes puedan estudiar de acuerdo a su realidad, a su realidad geográfica y a su verdadera identidad (...) Si es que es el sector educación se nos da con total independencia para poder nosotros diseñar, proyectar, planificar, lo asumimos; pero si es que solamente vamos a hacer una oficina de trámite es preferible que no nos den.”

De acuerdo a lo expuesto, el Teniente Alcalde reclama una mayor autonomía, ya que considera que las municipalidades podrían asumir el reto de gestionar la educación local solamente si se asegura la transferencia de todas las funciones y no sólo la parte burocrática y de sueldos. Asimismo, cree que sería necesario capacitar al personal y contar con un presupuesto adecuado. Además, propone que, en un primer momento, la región es quien debería de asumir esta transferencia y dirigir el proceso junto con las direcciones de educación.

De igual modo, **Isaac De la Puente Vega, Gerente de Planificación y Presupuesto**, también le otorga un rol importante al gobierno regional para orientar la educación dentro de su región en interrelación con los gobiernos locales, si se les concede una autonomía mayor. Además, nos dice que las municipalidades deberían de asumir toda la gestión y no solamente el pago de los docentes, para que efectivamente se pueda hablar de descentralización.

En general, un número considerable de actores reconoce al Gobierno Regional como un nexo importante que podría servir de apoyo a los otros niveles municipales –principalmente con financiamiento y recursos humanos – debido que los municipios de menor jurisdicción cuentan con tales limitaciones. A pesar de ello, las municipalidades son identificadas como una institución clave en este proceso, pues pueden apoyar y colaborar de acuerdo a sus posibilidades pero también supervisar en alguna medida y administrar el presupuesto, mas no asumir la gestión educativa como tal.

De la misma manera, el señor **Percy Mosqueira, Gerente Municipal**, al preguntársele sobre el rol que podría cumplir la municipalidad, indicó lo siguiente:

“Un rol de coordinación con las autoridades competentes [del sector educación] para apoyar, coadyuvar la labor que ellos hacen. No asumir una responsabilidad directa.”

Desde la visión de Mosqueira, a la municipalidad le corresponde asumir un rol activo en la difusión de los valores de la ciudadanía y, en esa perspectiva desarrollar acciones de educación ciudadana como por ejemplo, en el manejo de residuos sólidos. De esa manera, cree que la municipalidad puede y debe llevar a cabo campañas educativas que enseñen a la población a comportarse debidamente para el éxito de un programa de ese tipo, argumentando que la gente debe internalizar: *“que no sólo el Ministerio de Educación debe enseñar a través de lo que es su competencia, sino la Municipalidad también [puede] enseñar a la sociedad que recoger la basura no es tan sencillo, y enseñar a la gente que no tire la basura a la calle es nuestra labor”* Agrega, sin embargo, que esa labor supone coordinar con otras instituciones –tanto públicas como privadas- *“para que el servicio a la sociedad se optimice”*.

Siguiendo en esa línea, opina que también las instituciones educativas locales y los padres de familia se deben involucrar en la toma de decisiones. De acuerdo con el Gerente Municipal, las municipalidades podrían cumplir además este rol de supervisar la calidad del servicio educativo pero que las decisiones deberían de ser tomadas por las instituciones educativas locales en conjunto con los padres de familia, considerando que las IIEE estarían en pleno proceso de consolidación.

Como se dijo, entre los funcionarios que no trabajan en el tema educativo se tiene la idea de que cuánto más cerca se encuentra la institución de la población y de las necesidades se facilita la resolución de los problemas y situaciones que se pueden ir presentando. En general, esta opinión es compartida por aquellos que se encuentran a favor pero no tanto a nivel de escuela sino a nivel de gobierno local, provincial y/o regional.

En relación al rol que le correspondería a la UGEL no se encuentran respuestas definidas, salvo el de continuar realizando sus labores o de pasar a ser un ente normativo solamente, como lo manifiesta el **Magíster Carlos Aceituno, Jefe del Área de Gestión Institucional de la Dirección Regional de Educación**, quien – a diferencia del Teniente Alcalde – considera que la municipalidad podría acompañar con el pago de docentes pero que no sería pertinente que asuma todo el manejo de la educación porque, de acuerdo a sus palabras, se les estaría sobrecargando de funciones.

“Las municipalidades están con sus propios problemas y no los pueden resolver. ¿Vas a cargarles el sector educación?”

Incluso se pregunta: *“¿Cuál es la política de esta [municipalización]?... ¿deshacerse del sector educación? Si es lo que quiere hacer lo debería hacer desaparecer el Ministerio de Educación en Lima”*.

En todo caso, desde su punto de vista, las municipalidades podrían apoyar en lo referente a la infraestructura educativa.

“Bueno, primero pienso que zapatero a sus zapatos, o sea el sector educación debe conducir el proceso educativo y la municipalidad debe jugar un rol de apoyo sobretudo a lo que se refiere en dotar de infraestructura educativa, equipamiento, eso debe ser un primer rol.”

Por último, señala su preocupación por que las UGEL queden relegadas a un rol meramente normativo. Cuando, según él, lo que debería fortalecerse son los niveles intermedios y las instituciones educativas.

En cambio, **Mario Paredes, ex director de la UGEL Quispicanchi** y actual **consultor del Proyecto OEI en la DRE Cusco** considera que sería viable la municipalización educativa si se transfiere el presupuesto adecuado de parte del Gobierno Central.

“No hay nada imposible. Creemos de que ya los distritos, las instituciones educativas que se encuentran dentro del distrito tengan que ya buscar su autonomía. Esto es todo un proceso pero es viable. Tenemos que dar pues nosotros ansiamos una descentralización profunda y creemos que dicha descentralización profunda va a caer necesariamente en el gobierno local.”

De esta manera nos demuestra una gran expectativa frente a la descentralización de la educación. Sin embargo, señala una limitación adicional que es identificada por otros actores, ya que las autoridades de diversos gobiernos regionales y locales han venido gestando un manejo inapropiado de los recursos. Asimismo, **Selena Cervantes, Promotora del Proyecto de Fe y Alegría**, nos dice que en las municipalidades se estaría contratando a funcionarios tomando en cuenta los vínculos de cercanía con la autoridad y no necesariamente su capacidad y eficiencia.

En general, tanto Selena Cervantes del Proyecto Fe y Alegría como **Teresa Campos, representante de la Red Educativa**, presentan una visión más crítica acerca de la propuesta de municipalizar la gestión de la educación.

De acuerdo con Teresa Campos, la descentralización educativa no debería efectuarse hasta el nivel local, puesto que de esa manera se atomiza la gestión educativa.

“A mí me da mucha preocupación cómo, por ejemplo las municipalidades que están en este piloto de municipalización, no tienen las capacidades para asumir una transferencia de esa naturaleza. (...) Entonces desde mi concepto, y en la Red lo hemos estado conversando, ‘municipalización’ no es descentralización educativa. Lo que está haciendo la municipalización es saltarse con garrocha instancias q supuestamente con el proceso de descentralización debe fortalecerse, las regiones y las provincias. Se salta de frente a los distritos pero también hay la otra posición de decir qué mas descentralización q esta, ¿no?”

Por último, cuando se analizaba la postura del Teniente Alcalde, éste reclamaba una mayor independencia hacia la región, la cual se encuentra ligada a un discurso regionalista que al parecer se está manejando en el Cusco. Campos identifica y percibe esta postura como perjudicial, considerando que los proyectos educativos deben lograr una articulación de lo local, lo regional y lo nacional.

Estudio sobre gobiernos locales y gestión de la educación

**Informe sobre el caso de la
Municipalidad Distrital de Fernando Lores**



Lima, Marzo 2008

ÍNDICE

Presentación	<u>03</u>
1) Contexto económico, social y educativo	<u>04</u>
2) Antecedentes políticos de la administración municipal	<u>14</u>
3) Organización y estructura de la Municipalidad de Fernando Lores	<u>17</u>
4) Recursos económicos y capital humano	<u>21</u>
5) Planificación y gestión de la municipalidad	<u>32</u>
6) Experiencia y actividades de gestión en educación	<u>35</u>
7) Espacios de concertación, participación de sociedad civil y recursos locales	<u>40</u>
8) Conclusiones	<u>44</u>

Presentación

La visita al distrito de Fernando Lores, en la región Loreto, se realizó durante la última semana de mes septiembre de 2007. Como se hizo también en otros casos, previamente se realizaron algunas coordinaciones desde Lima a fin de asegurar los contactos y las entrevistas con las autoridades y los funcionarios ediles. Sin embargo, en este caso nos enfrentamos a fuertes limitaciones de comunicación dado que sólo había acceso a un teléfono comunitario de Tamshiyacu –la localidad donde está ubicada la Municipalidad- y la señal de los teléfonos celulares no llega a la zona.

Una vez ubicados en la zona, se pudo entrevistar al alcalde del distrito –el profesor Josué Vásquez-, a varios funcionarios de la municipalidad y a algunos actores locales relevantes. Entre las personas entrevistadas se puede mencionar al Administrador, al Jefe de Planeamiento y Presupuesto, al Jefe de Rentas, al Jefe de Personal, al Jefe de Servicios Públicos y a la Coordinadora de la DEMUNA. Luego a la Regidora de Servicios Públicos. También se entrevistó a la Directora encargada de la Institución Educativa Inicial 163, a la Sub directora de la Institución Educativa 60039 y al Sub Director Pedagógico del Instituto Superior Tecnológico “Fernando Lores Tenazoa”. En Iquitos se llevó a cabo algunas entrevistas; entre ellas, al Director de la UGEL Maynas y al ex alcalde del distrito de Fernando Lores.

En general, el trabajo de campo en la zona estuvo marcado por la relativa lejanía del distrito –está a casi dos horas en deslizador desde la ciudad de Iquitos- y las limitaciones de comunicación ya mencionadas. Por otro lado, a pesar de tener una cita con el alcalde el primer día no fue posible concretarla, se había presentado una emergencia la noche anterior en la comunidad de El Porvenir, un colegio había perdido el techo a causa de vientos huracanados y había salido con sus funcionarios a atenderla. Recién fue posible contactarlo al día siguiente.

En términos generales, el distrito de Fernando Lores constituye un interesante porque se trata de una municipalidad rural que –al igual que la de Ccarhuayo- con los pocos recursos con que cuenta realiza esfuerzos significativos por atender ciertas demandas relacionadas a la educación –específicamente, infraestructura educativa, vigilancia de asistencia docentes y apoyo a la Red educativa local-.

Sin embargo, como se verá a continuación en el informe, este apoyo no tiene un correlato en una estructura ni un plan institucional en relación al desarrollo de la educación en el distrito.

1. Contexto económico, social y educativo

El distrito de Fernando Lores se encuentra en la provincia de Maynas, perteneciente a la región amazónica de Loreto. Fue creado en junio de 1936. Su capital es la localidad de Tamshiyacu y está ubicada en la margen derecha del Río Amazonas, a 108 m.s.n.m, y a una distancia de alrededor de 80 kilómetros de Iquitos. Limita al norte con los distritos de Belén e Indiana, por el sur y sur este con las provincias de Mariscal Ramón Castilla, Requena y Loreto, y por el oeste con la provincia de Loreto y el distrito de San Juan.

Es un distrito geográficamente extenso: su superficie es de 4,476.64 Km²¹.

Está dividido en cinco sectores: Sector Alto Amazonas, Zona Quebrada Tamshiyacu, Sector Tahuayo, Sector Tamshiyacu y Sector Bajo Amazonas. La zonificación responde a la delimitación natural de las cuencas formadas por los ríos Amazonas, Tahuayo y Tamshiyacu, a través de los cuales – así como por la dependencia de los servicios básicos de salud y educación secundaria -- se vinculan entre si los centros poblados.

La provincia de Maynas, a la cual pertenece Fernando Lores, tiene el 50% de la población de la región – debido principalmente a que aquella abarca a la ciudad de Iquitos, la principal urbe de la región amazónica-.

Según el Censo Nacional del INEI del año 2005, la población distrital asciende a 20,759 habitantes. El 78% de la misma es rural y está distribuida en 121 comunidades y caseríos dispersos en las distintas zonas² que tienen como eje de desarrollo los respectivos ríos que son los únicos medios de transporte masivo de carga y pasajeros, y al mismo tiempo sirven como fuente de alimentación. Hay una migración frecuente de los caseríos hacia la capital del distrito o a las zonas periféricas de Iquitos. Según el Censo del 2007, la población total ascendía a 19,127 personas.

En el siguiente cuadro se observa la distribución de viviendas de los 121 centros poblados. Tan solo 3 de ellos tienen más de 100 viviendas y 73 (60%) tiene entre 6 y 25 viviendas:

¹ (Fuente: Directorio Nacional de Municipalidades 2000 - Instituto Nacional de Estadística e Informática. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0392/CUSC-8-3.htm>).

² *“Son gentes que han venido de la zona del Palcazu y se han formado como comunidad nativa... Ya están integrados a la civilización, al ambiente sociocultural del lugar. Están organizados por centros poblados, ahí la masa fuerte es el grupo de las comunidades son 120 comunidades” (Ex alcalde)*

Tabla - Fernando Lores. Centros poblados y viviendas.

Número de centros poblados	Viviendas
0	1 a 5
73	6 a 25
35	26 - 50
7	51 - 75
3	75 - 100
3	100 - más
Total	121

Fuente: Banco de Información Distrital INEI, Censo 2005.

<http://www.desa.inei.gob.pe>

El 95.42 de la población tiene como lengua materna el castellano. Un 0.24% quechua y 0.23% nativo. El 2.49 de la población es migrante.

Entre 1993 y el 2005 la población aumentó en 4163 personas, es decir, tuvo un crecimiento promedio anual de 1.88%, mayor al crecimiento a nivel nacional, que en ese mismo periodo fue de 1.43%. El censo del 2007 arroja un decrecimiento, pero las discusiones sobre la validez de las sucesivas mediciones no permiten hacer inferencia alguna al respecto.

La población urbana está constituida por los habitantes que viven en el pueblo de Tamshiyacu –la capital del distrito-. Hay en él mil treinta viviendas construidas de madera y con techo de hoja de palma a doble agua. Algunas están construidas de material noble, con techos de calamina.

Cuenta con una plaza cercana al malecón, remodelada por el anterior alcalde, quien nos refirió que ellos mejoraron

“la cuestión urbanística de Tamshiyacu, o sea las cuadras que tenían ya alcantarilla lo equipábamos. Lo que ustedes han visto, la placita, no era eso. Yo lo cambié, era más chiquita y todo el entorno estaba tupido de maleza. Yo no quería invertir en cemento, pero después yo mismo me di cuenta que si invertía en mejorar el detalle urbanístico del pueblo atraía más turistas, dejaba ingresos para nuestra gente.

A su alrededor se encuentran los diferentes locales de la alcaldía, la estación de policía, la oficina de la DEMUNA, la oficina de Rentas, una iglesia cristiana, la biblioteca municipal y algunas pequeñas tiendas. El local de la Municipalidad tiene su fachada de mayólica, típico de la época del caucho. Los colegios, el CETPRO y el Instituto Tecnológico se encuentran a una cuadra de la plaza. A partir de las seis de la tarde –hora en que vuelve a haber fluido eléctrico- la gente sale a las calles; y en el área cercana a la plaza se instalan algunas mesas de venta de comida y jugos a donde acude la gente a comer y conversar.

El 52.64 % de la población total está en edad de trabajar. Si 50% de la población es responsable del sostenimiento de la otra mitad, la carga sería mayor a la que caracteriza al país (63%), la región Loreto (57.09%) y la provincia de Maynas (60.39%)³.

En el 2007, la PEA ocupada estaba constituida por 6572 personas, habiendo 260 desocupados.

Tabla – Fernando Lores. Distribución de la PEA ocupada según rama de actividad

Categorías	Casos	%
Agri.ganadería, caza y silvicultura	5029	77
Pesca	98	1
Industrias manufactureras	192	3
Suministro electricidad, gas y agua	5	0
Construcción	60	1
Venta,mant.y rep.veh.autom.y motoc.	7	0
Comercio por mayor	7	0
Comercio por menor	307	5
Hoteles y restaurantes	102	2
Transp.almac.y comunicaciones	84	1
Activit.inmobil.,empres.y alquileres	20	0
Admin.pub.y defensa;p.segur.soc.afil.	111	2
Enseñanza	318	5
Servicios sociales y de salud	64	1
Otras activi. serv.comun.,soc.y personales	31	0
Hogares privados y servicios domésticos	48	1
Actividad económica no especificada	89	1
Total	6572	100

Fuente: INEI Censos Nacionales 2007 Redatam

La principal actividad económica del distrito es clarísimamente la agricultura. La piña y el umarí son los cultivos más relevantes. La primera se está industrializando para la producción de néctar. Se produce, igualmente, caña de azúcar para aguardiente de consumo local; arroz, maíz, plátano o yuca que son de baja productividad y para el consumo familiar. Otros cultivos son la palta, la castaña brasilera, los cítricos y otros frutales⁴.

Otras actividades son la piscícola, avícola, ganadera, turismo, artesanía y algunas relacionadas al manejo y tala de los bosques. En general, las actividades son incipientes y hace falta tecnología, recursos económicos y vías de comunicación para un desarrollo a mayor escala. El transporte fluvial es el principal medio de comunicación y es

³ No se considera aquí el reporte de posibles remesas que podrían estar efectuando los emigrados.

⁴ Estos productos se producen bajo un sistema desarrollado por los campesinos de Tamshiyacu que consiste en la réplica de la estructura del bosque amazónico en la chacra reemplazando los árboles originales por otros domesticados y con uso comercial y sacando el máximo provecho a la biodiversidad amazónica (Fuente: “El Modelo de Tamshiyacu”, José Alvarez Alonso, Revista Kanatari, abril 2002).

considerado como el principal medio de progreso para la jurisdicción. En la capital del distrito hay una carretera de penetración carrozable que une algunas comunidades y a las parcelas productivas.

El Plan de Desarrollo Concertado 2004-2013 de la Municipalidad de Fernando Lores señala que

“los factores limitantes del desarrollo del Distrito de Fernando Lores son diversos, siendo el más importante la falta de inversión por parte de entidades públicas y privadas, su ubicación geográfica, las constantes inundaciones, el asistencialismo de las instituciones públicas, el conformismo de gran parte de la población, y la falta de oportunidades y de apoyo a pequeñas iniciativas económicas de los pobladores organizados”.

Las actividades económicas de la capital del distrito –Tamshiyacu- son básicamente comerciales: hay un mercado municipal de productos de consumo alimenticio, y tiendas cercanas a la plaza de venta de ropa, alimentos. También hay tiendas de fotocopias, servicio de correo y un teléfono comunitario. Destacan como locales públicos el colegio primario No.60039 en la calle Amazonas, el colegio de educación inicial 163, y el CETPRO de Tamshiyacu.

Si se comparan los indicadores de pobreza del distrito con los de la región Loreto, se constatará que en casi todos Fernando Lores se encuentra en una situación más desfavorable que la región (siendo ésta una de las 8 regiones más pobres del país⁵).

Tabla – Fernando Lores. Indicadores del Mapa de la Pobreza

	Distrital	Provincial	Regional	Nacional
	Fernando Lores	Maynas	Loreto	Perú
Nº habitantes - Censo 2005	20,759	488,359	884,144	26,152,444
Índice de carencias*	0.79	0.33	0.82	-
Quintil del índice de carencias**	1	2	1	-
% de población sin agua potable	100	48	62	27
% de población sin desagüe/letrina	50	29	37	20
% de población sin electricidad	85	33	47	27
Tasa de analfabetismo femenino	10	5	10	11

Fuente: Nuevo Mapa de pobreza distrital de FONCODES, 2006
<http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza/>

* Es un valor entre 0 y 1. Este índice es obtenido mediante el análisis factorial por el método de los componentes principales.

** Quintiles ponderados por la población, donde el 1=Más pobre, y el 5= menos pobre

⁵ Fuente: FONCODES. Mapa de Pobreza 2006.

En el distrito de Fernando Lores el 100% de la población carece de agua potable⁶; mientras que el indicador regional es de 62% y el de la provincia de Maynas de 48%. Y mientras el porcentaje de población sin electricidad es de 33% y 47% a nivel provincial y regional, respectivamente, en Fernando Lores es de 85%. El 69.29 % de la población se abastece de agua a través del río.

Otra conclusión contundente es la situación de mayor pobreza de Fernando Lores en comparación a los datos promedio a nivel nacional. Por ejemplo, mientras que a nivel nacional el 19.7% de la población no tiene sistema de desagüe, en el distrito ese porcentaje abarca al 50% de la población.

Sin embargo, presenta índices algo más bajos de analfabetismo femenino que el país en conjunto (al igual que Maynas y Loreto). Mientras que a nivel nacional ésta llega a 11%, en Fernando Lores es de 10% (las cifras respectivas para el 2007 serían 10,6 a nivel nacional y 8.3% en Fernando Lores).

En el ranking del Informe sobre Desarrollo Humano Perú – 2006 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, Fernando Lores ocupa el lugar 840 de los 1828 distritos, pese a que tiene una muy baja posición en la escala de ingresos familiares. Esa mejor posición relativa en cuanto a desarrollo humano se puede atribuir principalmente a su índice de alfabetismo, que es de 93.5%, superior al promedio nacional – que incluye muchas áreas urbanas y grandes ciudades – y al también relativamente alto nivel de logro educativo.

Tabla – Fernando Lores. Ranking sobre Desarrollo Humano

	Población		IDH		Esperanza de vida al nacer		Alfabetismo		Escolaridad		Logro educativo		Ingreso familiar per capita	
	habitantes	ranking	IDH	ranking	años	ranking	%	ranking	%	ranking	%	ranking	NS mes	ranking
Distrital - Fernando Lores	20759	230	0.56	840	66.5	1112	93.5	351	83.6	1149	90.2	464	196.0	1361
Provincial – Maynas	488359	7	0.59	55	69.1	81	96.3	10	84.3	111	92.3	27	253.9	79
Regional – Loreto	884144	11	0.56	16	68.1	18	93.1	9	81.3	18	89.1	11	215.7	18
Nacional – Perú	26207970	-	0.5976	-	71.5	-	91.9	-	85.4	-	89.7	-	285.7	-

Fuente: Informe Desarrollo Humano del PNUD “Hacia una descentralización con ciudadanía” (2006) basado en cifras del Censo Nacional del INEI – 2005. <http://www.pnud.org.pe/frmPubDetail.aspx?id=42>

⁶ Justamente cuando estuvimos allí, el alcalde y sus funcionarios tuvieron una reunión con representantes del Banco Mundial para la firma del contrato de un proyecto que iba a permitir la instalación de redes de agua potable a las viviendas del pueblo de Tamshiyacu, obra esperada durante quince años a través de negociaciones realizadas por sucesivos gobiernos municipales.

El Censo de escolares por talla 2005 arroja que Fernando Lores tiene una tasa algo más alta de desnutrición crónica (29.8%) que Loreto (26.7%) y Maynas (22.4%).

Según el Censo Escolar del Ministerio de Educación del año 2008, actualizado en setiembre del 2009, existen 200 instituciones educativas, todas ellas públicas y todas menos una (que atiende a 36 alumnos en Tamshiyacu) ubicadas en zona rural. 156 son escuelas multigrado o unidocentes, y todas son de nivel básico – aunque en la misma fuente se registra, algo inexplicablemente, una matrícula de 62 alumnos y 6 docentes en educación superior tecnológica! En conjunto, atienden a 9,791 alumnos

Hay un total de 575 docentes, lo cual arroja un ratio alumno/docente promedio de 17.02 alumnos por profesor, aunque en muchas escuelas unidocentes la carga es muchas veces mayor a 20 o 30 alumnos por profesor, mientras que no faltan escuelas multigrado donde un maestro tiene que enseñar a más de 40 o 50 alumnos.

De la base de datos del Censo Escolar del Ministerio de Educación del año 2007, se desprende que de las 598 aulas existentes en Ccarhuayo, 296 se encuentran en buenas condiciones, 146 requieren de reparaciones menores y 156 de reparaciones mayores. El acceso a servicios es bastante limitado, puesto que solo en 3 de las IEs se cubren los 3 servicios. 181 IEs no tienen electricidad, 208 no tienen agua y 168 no cuentan con desagüe. En 154 no hay ningún servicio. En 86 se brinda apoyo alimentario.

De las entrevistas realizadas en el marco de este estudio, se desprenden algunos rasgos institucionales de la problemática educativa local.

En primer lugar, habría que mencionar que hasta hace poco la labor de planificación, supervisión y gestión centralizada de las instituciones educativas estuvo a cargo de la Dirección Regional de Educación de Loreto (DREL). La Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) correspondiente a la provincia de Maynas ha sido creada recientemente. Su director nos dijo que la UGEL tiene 17 distritos bajo su jurisdicción.

La DREL se ha caracterizado por la inestabilidad y los constantes cambios a lo largo de los últimos años. Se sabe que, a nivel nacional, la DREL ha sido una de las instancias con mayor nivel de rotación de directores y funcionarios –con las repercusiones que ello tiene a nivel del trabajo institucional-.

En los últimos dos años, la DREL ha tratado de implementar el Concejo de Participación Regional de Educación (COPARE) y de contar con un Proyecto Educativo Regional (PER). Desde el año 2006 ha estado trabajando en el lanzamiento del PER a través de la realización de talleres permanentes por zonas, con la participación activa de las instituciones educativas.

Quizás ayude a agilizar el proceso el hecho que el actual director de la UGEL de Maynas pertenece al mismo movimiento (“Fuerza Loretana”) que está conduciendo el Gobierno Regional desde enero de 2007.

En Tamshiyacu está la sede de una Red educativa, la misma que constituye el principal referente institucional educativo del distrito⁷. El coordinador de la misma es un docente de primaria asignado este año por la DREL. Cuenta con seis funcionarios, entre ellos, un especialista de educación inicial, uno de educación primaria, otro de educación secundaria, uno de educación ocupacional, y un ingeniero que es el responsable de llevar las estadísticas. Su equipamiento consiste básicamente en una computadora donada por la municipalidad y un bote con su respectivo motor para facilitar las supervisiones a las escuelas de las comunidades. Estas adquisiciones fueron decididas en el Presupuesto Participativo 2007 de la Municipalidad distrital de Fernando Lores.

Su coordinador señala que la Red está encargada de todo lo que concierne a educación. Su función es monitorear los aspectos de gestión administrativa y de gestión pedagógica, vigilar el cumplimiento de la labor educativa de los docentes, así como articular su trabajo con la UGEL de Maynas –bajo cuya jurisdicción están las instituciones educativas del distrito-, la DREL y la Municipalidad distrital. Al respecto, el coordinador señala que éstas *“son relaciones de coordinación, más que todo de coordinación para ver las necesidades tanto de ellos como de nosotros”*.

Algunos informantes refirieron que el coordinador pertenece al partido de oposición al del alcalde. Es importante señalar que dicho partido elaboró un proyecto educativo de cuya formulación él fue partícipe⁸. Sin embargo éste expresa su voluntad de converger con la municipalidad en el trabajo educativo. Justifica esta actitud señalando que si bien existen diferencias políticas, *“el trabajo es de todos, el trabajo es para llevar adelante a nuestro distrito, pueblo, región. El trabajo tiene que ser una sola cabeza que espero que lo hagan ellos...”*. Esta mención a lo político se expresa en diferentes formas en casi todos los entrevistados. Sin embargo, entre quienes tienen funciones directivas parece predominar la necesidad de armonizar y coordinar acciones dando cuenta de una cierta conciencia de las necesidades de consenso para el logro de mejores resultados y de mayor fortaleza que ayude al desarrollo local y a la educación.

Desde la perspectiva de los propios actores locales, la educación en el distrito enfrenta una serie de problemas. Entre ellos, está el problema de la falta de recursos y la deficiente infraestructura e implementación de las escuelas. Sin embargo, éste no es el único problema mencionado (VER BOX 1, donde se presenta el diagnóstico de la realidad educativa del distrito según autoridades locales). Un tema recurrente es el del ausentismo docente. Ligado a este se menciona también los problemas de corrupción del sistema, los

⁷ Como en otras regiones del país, en Loreto existen las Redes Educativas que están conformadas por ocho, diez o doce IIEE. Estas escuelas tienen reuniones y coordinaciones frecuentes, entre otras cosas, para elaborar sus planes de trabajo, en base a los cuales realizan evaluaciones mensuales y anuales.

⁸ Fuerza Loretana, Capítulo Fuerza Magisterial; **Propuesta Educativa Amazónica**, Por una educación integral y sostenible con equidad y justicia social, Iquitos, Peru, 2006

mismos que impiden ejercer una labor efectiva de supervisión y vigilancia de la asistencia de los profesores en las instituciones educativas. También se hace referencia a los problemas de acceso al sistema educativo y de abandono escolar, problemas de pobreza y abandono infantil, así como la ausencia de un sistema de información actualizada y oportuna que permita diseñar planes de intervención en la educación del distrito.

Frente a este diagnóstico, la impresión que queda es que la mayor parte de actores asumen una actitud de resignación frente a la incapacidad para encontrar soluciones concretas, inmediatas y viables. Habría, en ese sentido, cierto inmovilismo colectivo. Quizás en algo influya un punto señalado en el diagnóstico del Plan de Desarrollo Concertado y que se refiere al asistencialismo de las instituciones públicas e incluso de las ONG que conduce a este tipo de comportamiento pasivo.

Tabla – Fernando Lores – Indicadores de Cobertura (en porcentajes)

Nivel /Localidad	Distrital	Provincial	Regional	Nacional
	Fernando Lores	Maynas	Loreto	Perú
Niños de 4 a 5 años de edad atendidos	65.6	68.7	60.7	66.4
Niños de 6 a 11 años de edad atendidos	94.8	94.0	91.2	96.8
Niños de 12 a 16 años de edad atendidos	83.9	87.3	83.9	87.4

Fuente: INEI - Resultados Preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2005.

Elaboración: MINISTERIO DE EDUCACIÓN-Unidad de Estadística Educativa.

<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=275>

En algún contraste con todo lo anterior, la lectura de este cuadro nos señala que la escolaridad tiende a iniciarse entre los cuatro y cinco años, en intensidad similar a la observada en todo el país. Llama la atención que, en el caso de población de 6 a 11 años, el nivel de atención en Fernando Lores alcanza casi a 95% de la población, pero que en el grupo siguiente, de 12 a 16 años, baja a casi 84%.

Aun así, un 45.9 % de la población tiene por lo menos primaria completa, lo que compara muy desfavorablemente con el 63.9 % a nivel nacional que completó la primaria. 10,9% terminó por lo menos la secundaria, nivel alcanzado por más del 37% de la población mayor a 3 años en todo el país. Apenas 2,5% de la población de Fernando Lores tiene educación superior completa, mientras que a nivel nacional la cifra correspondientes es 11.7%

Tabla – Fernando Lores. Nivel educativo alcanzado, según sexo y región (en porcentajes de los mayores de 3 años)

	Distrital			Provincial			Regional			Nacional		
	Fernando de Lores			Maynas			Loreto			Perú		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Sin nivel educativo	12.4	10.9	14.1	9.7	8.8	10.7	12.6	5.6	14.4	11.8	9.2	14.5
Educación Inicial	3.8	3.5	4.2	3.2	3.0	3.1	3.4	1.7	3.5	3.0	3.0	3.0
Primaria incompleta	38.0	36.4	39.8	24.6	23.5	25.7	29.6	14.7	30.7	21.3	21.2	21.4
Primaria completa	17.6	17.7	17.4	12.5	11.8	13.2	13.6	7.0	13.6	11.5	11.4	11.6
Secundaria Incompleta	17.4	18.4	16.1	19.7	19.7	19.7	18.3	9.7	17.7	15.3	16.0	14.5
Secundaria Completa	7.1	8.6	5.3	17.2	18.7	15.6	12.9	7.5	11.3	19.0	20.6	17.5
Superior no Univ. Incompleta	0.9	1.1	0.5	2.4	2.4	2.3	1.91	1.0	1.8	3.0	3.0	3.0
Superior no Univ. Completa	1.8	2.1	1.6	3.9	4.2	3.6	3.2	1.8	2.9	5.6	5.4	5.9
Superior Univ. Incompleta	0.4	0.5	0.3	3.1	3.5	2.7	2.0	1.2	1.7	3.4	3.8	3.0
Superior Univ. Completa	0.7	0.7	0.6	3.9	4.4	3.5	2.5	1.5	2.2	6.1	6.5	5.6
Total por sexo	-	10,265	8,637	-	230,968	221,440	-	419,739	391,833	-	12,314,671	12,369,683
Total %		100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0

Fuente: INEI - X Censo de Población y V de Vivienda 2005

<http://www.inei.gob.pe/web/resultadocenso.asp>

En Fernando Lores las brechas entre hombres y mujeres se empiezan a abrir quizás desde antes de la educación inicial, y, ciertamente, desde los primeros años de la primaria. Mientras que 49.1% de los varones mayores de 3 años han completado la primaria, solo 41.8% de las mujeres lo han logrado. Mientras tanto en el país, el diferencial es solo de 1.4 puntos porcentuales (64.1 vs. 62.7%). En el caso de la secundaria, 13% de los hombres y 8.3% de las mujeres la culminan, 4.7 puntos porcentuales de diferencia, siendo la brecha a nivel nacional de 4.3 puntos.

Respecto de la culminación oportuna de la primaria, también en Fernando Lores la cifra es la más baja, en comparación a la región y, sobre todo, a la provincia. Sólo el 48% de los niños lo hace, frente a un 55.8% de Loreto y un 63.6% de Maynas. Incluso tomando como referente una población algo mayor, la de 15 a 17, los porcentajes de culminación de la primaria no llegan a alcanzar los que se logran en promedio en la provincia y la región. Esto va a incidir en la culminación – oportuna o no -- de los jóvenes en la secundaria, indicador donde las diferencias respecto a la región y la provincia son

mayores. En el caso de Fernando Lores llega sólo al 15.42%, mientras que en Loreto es de 31.7% y en el caso de Maynas de 40.9%.

Tabla – Fernando Lores. Niveles educativos alcanzados por los jóvenes (en porcentajes)

Nivel /Localidad	Distrital	Provincial	Regional	Nacional
	Fernando Lores	Maynas	Loreto	Perú
Población joven de 15 a 17 años con primaria completa	80.8	89.0	83.3	91.8
Jóvenes de 17 a 19 años que culminan secundaria oportunamente	15.42	40.9	31.7	53.7
Población joven de 20 a 22 años con secundaria completa	26.5	58.3	46.9	68.2

Fuente: INEI - Resultados Preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2005.

Elaboración: MINISTERIO DE EDUCACIÓN-Unidad de Estadística Educativa.

<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=275>

De cualquier forma, estas cifras parecen ser expresión de los problemas en el sistema educativo antes señalados, pero también de los altos niveles de pobreza en el distrito y la falta de oportunidades para la población y especialmente para los jóvenes. En el caso de Fernando Lores, la migración de los jóvenes a edades tempranas es probablemente un elemento que incide en esto, ya que la cercanía a Iquitos es siempre un factor gravitante.

Un último, y quizás el más significativo conjunto de datos referentes al distrito, es el referido a los logros de aprendizaje escolar, los que, por lo menos en los primeros grados, y seguramente también en los posteriores, parecen estar sustantivamente por debajo del promedio nacional, de su región y de su provincia, tanto en comprensión de lectura como en razonamiento matemático, tal como lo ilustra la siguiente tabla:

Tabla – Fernando Lores. Porcentaje de alumnos de 2º grado que alcanzó el nivel de logro esperado en Comprensión de Textos y Lógico Matemático en la Prueba ECE 2007

	Comprensión de Textos	Lógico-Matemática
Distrital – Fernando Lores*	0,2	0,8
Provincial - Maynas	4,3	2,7
Región - Loreto	3,7	2,2
Nacional	15,9	7,2

* La cobertura de la prueba fue de 37,3% del alumnado

2. Antecedentes políticos de la administración municipal

La municipalidad de Fernando Lores se encuentra en el pueblo de Tamshiyacu, capital del distrito, el cual fue creado en enero de 1924 por Ley No.4898-22.01.1924. Ha tenido desde entonces a la fecha 29 alcaldes.

El alcalde actual es el señor Josué Vásquez, docente cesante, perteneciente al Movimiento Independiente Regional “Vamos Loreto”, fue elegido por 2,374 (44.1%) votos. En realidad, ésta es su segunda experiencia de administración municipal local, la primera fue en el período 1996 al 1998. Acompañan al señor Vásquez cinco regidores, cuatro son de su agrupación política y uno de oposición. Hay dos mujeres entre ellos.

La disputa electoral se dio entre él y un candidato de “Fuerza Loretana”, agrupación política que obtuvo el (28.7%) de los votos. Se trata del mismo movimiento al que pertenecía el señor Gilberto Marín –también docente- que permaneció en la alcaldía durante ocho años (1999-2006). Actualmente, el profesor Marín es regidor de la Municipalidad de la provincia de Maynas.

De los resultados electorales del 2006, vemos que de siete agrupaciones políticas que se presentaron el 72.7% de los votos válidos se distribuyeron entre las dos fuerzas políticas señaladas. Sólo Acción Popular mantiene un registro más o menos significativo, con un 16.6% de la votación.

La Municipalidad Provincial de Maynas está bajo la administración del Movimiento Independiente Regional “Vamos Loreto” y la del Gobierno Regional bajo la agrupación política Fuerza Loretana –aparentemente esos dos movimientos tienen una presencia continua en la región-. Lo interesante es que este panorama expresa una tendencia, que no es nueva en el país, de legitimación de movimientos regionales.

De la información revisada, vemos que el estilo de la lucha política es bastante agresivo, las acusaciones de mal uso de los recursos públicos son permanentes –con o sin justificación-; al igual que los cambios de opción política y la creación de nuevos movimientos en función de las expectativas individuales de ser elegidos.

La presencia de docentes en la administración municipal es considerada como una característica que se encuentra en toda la región. De hecho, los distritos rurales como Fernando Lores no son una excepción. La explicación a ese fenómeno probablemente tiene que ver con el hecho que los docentes forman parte de las elites locales y la población más educada e informada del lugar. En Fernando Lores, durante los últimos once años la administración municipal ha estado dirigida por docentes. Y, en la actual administración, cuatro de los cinco regidores son docentes. Uno de ellos, Guillermo Acho Pinedo, ha sido candidato a alcalde en el 2002 por otro distrito y otra agrupación política.

Uno de nuestros informantes nos decía que en Loreto el hecho de contar con el Canon petrolero en muchas localidades rurales ha desvirtuado los objetivos de la función edil:

“Hay mucha plata...Esto es gravísimo porque en localidades rurales el objetivo del alcalde y de su equipo y de la gente de su partido –pero de él personalmente-, es cómo hacer compatible el sacar el máximo beneficio personal durante la gestión y asegurarse la reelección en vistas a continuar, sacando beneficio personal”. El señala que esto no excluye a los docentes alcaldes.

En el año 2002, las elecciones se definieron entre el profesor Gilberto Marín y el profesor Josué Vásquez, en aquel momento candidato no de Vamos Loreto, sino del Movimiento Independiente Nueva Amazonía. Esta elección generó un incidente⁹ difícil de olvidar y que pareciera marca un poco el discurso del alcalde actual y, probablemente, la dinámica de las relaciones político partidarias locales.

“Nosotros básicamente lo que hemos tratado es de unificar a la gente, unificar a los amigos porque ha habido un resquebrajamiento primero en esta localidad por los asuntos políticos y segundo en las comunidades. Ahí [el esfuerzo] ha sido acercar, unificar criterios y opiniones de todos esos amigos de esta localidad. Y es eso lo que ya tenemos ahora por la unidad de nuestra gente...”.

Quizás de un modo más marcado que en otras localidades, en Fernando Lores –y en Iquitos también- se percibe la tensión entre fuerzas políticas que están representadas, de algún modo, en las distintas instancias gubernamentales de la región, la provincia y el distrito.

Frente a ello, el discurso del alcalde está orientado a convocar a la coordinación permanentemente, a la articulación de acciones y a eliminar tensiones. Es probable que ese discurso conciliador responda al hecho que las autoridades del Gobierno Regional sean del partido opositor y las autoridades educativas también –incluyendo a la DREL, al Director de la UGEL y al coordinador de la Red-; lo cual es un elemento de tensión tanto para el alcalde como para el coordinador.

En la misma Municipalidad de Fernando Lores, la Regidora de Fuerza Loretana señala: *“Me están dando facilidades para trabajar, al menos estoy contenta porque me dan las facilidades para poder desempeñar mis funciones. El alcalde está permanentemente ahí con la Dirección de Educación, con el ADE [la Red Educativa]. Primero no que tanto, era con la política, yo creo que ya se acabó porque el alcalde era de otra [agrupación política].*

Por otro lado, se pudo registrar otro tipo de tensiones al interior de la Municipalidad de Fernando Lores. El hecho de que exista una oficina de coordinación ubicada en la ciudad de Iquitos donde se encuentran los funcionarios “relevantes”, pareciera que genera algo

⁹ Durante el proceso de elecciones municipales del año 2002, hubo fuertes enfrentamientos por parte de la oposición del ex alcalde Gilberto Marín, quien nos cuenta lo siguiente: *“Yo fui el primer alcalde en reelegirme. Pero también hay una oposición terrible, hay grupitos de poder que han vivido usando el gobierno a su manera y ellos me armaron lío. Hubo dos muertos, un mutilado, quisieron arrancar el material electoral (...) Me hicieron un lío ante el jurado y el jurado me ratificó”* (Gilberto Marín, ex alcalde).

de malestar entre aquellos que se desempeñan permanentemente en Tamshiyacu. Al parecer, los primeros residen en Iquitos; por ello, los tres primeros días de la semana trabajan en Tamshiyacu y los dos últimos en Iquitos, además más los fines de semana. Sin embargo, ésa no es una práctica aislada sino común a todas las municipalidades ribereñas de la zona.

Respecto a las percepciones sobre la actual gestión edil puede mencionarse, entre otras, la opinión del Jefe de Rentas –quien ha trabajado alrededor de veinte años en la Municipalidad-. Según esta persona, la labor municipal está yendo de menos a más; y atribuye en parte ese progreso a la modernización de la gestión municipal apoyada en la incorporación de tecnología. Él cree que el apoyo a la nueva gestión en este momento es mayoritario en la población (habla de un 80% de aceptación). Agrega: *“son pocas las personas que quieren frustrar una gestión”*.

En el caso de Fernando Lores, como en otras localidades, las políticas de la Municipalidad están en gran medida definidas por las prioridades establecidas por “la cabeza”, el alcalde. Al respecto, resulta interesante analizar cuáles son éstas al menos a nivel del discurso.

Preguntado sobre cuáles son los principales ejes de política de su gestión, el alcalde nos respondió que sus prioridades estaban ubicadas en salud, educación y en “la parte social” que implica la problemática que viven los campesinos y agricultores. Para estos últimos ellos, señala el alcalde que la Municipalidad ha implementado un servicio de transporte terrestre y acuático desde Tamshiyacu. Éste permite llevar y regresar cada día a los agricultores que tienen parcelas en zonas alejadas, ya sea en un vehículo a través de la trocha carrozable o en deslizadores por el río alquilados por el municipio. Se les apoya también con alimentos y con la capacitación. Agrega al respecto: *“es el plato fuerte de esta gestión municipal en este momento”*.

Como se verá más adelante, esta orientación está confirmada no sólo por lo señalado por otros informantes –como la regidora de la Comisión de servicios Públicos que dice que el alcalde está dando “bastante apoyo al campesinado” que se acerca a la oficina de la municipalidad- sino por el tipo de actividades y obras que realiza la Municipalidad. Y esto queda confirmado por las palabras del mismo alcalde:

“En Tamshiyacu hice una trocha carrozable. Compré un vehículo para sacar los productos de los campesinos; conseguí un cargador frontal, un tractor de oruga de seis, un volquete y una moto niveladora. Con eso manteníamos nuestra carretera; entonces abaratábamos los costos de producción, ampliamos la frontera agrícola (...)”.

Sin embargo, por otro lado, el alcalde refiere a la necesidad de invertir en obras “tangibles” –de cemento-, remarcando la fragilidad de proyectos productivos:

“[Nosotros] mejoramos la cuestión urbanística de Tamshiyacu, o sea las cuadras que tenían ya alcantarilla lo equipábamos. Lo que ustedes han visto la placita, no era eso; yo lo cambié. Era más chiquita y todo el entorno estaba tupido de maleza. Yo no quería invertir en cemento, pero después yo mismo me di cuenta [que] en proyectos productivos

eso tiene mucho riesgo. Por ejemplo, el proyecto de animales menores, gallinas, camu camu, cítricos, esto y el otro, si no lo mantienes termina la ayuda y la gente se estanca ahí, y parece que no has hecho nada. Y, al final, la gente dice ‘¿qué hizo el alcalde?, nada’. No se acuerda”.

“Entonces primero había que analizar por cuestión de imagen de gestión, porque también hay que sobrevivir como gestión y la forma de sobrevivir es demostrando obras perennes, quien ha hecho eso. Yo hice un nuevo mercado, el sistema de calles, dejé el proyecto, debe estar culminando ya, de agua potable, una nueva red...”.

Además, el gobierno del ex alcalde Marín destinó un monto fijo del Presupuesto Participativo a ser repartido en partes iguales entre las comunidades del distrito. De ese modo, cada comunidad disponía de S/.8,000 nuevos soles para invertirlos en obras. Esta política, emprendida durante su primer gobierno, respondería a una política de corte clientelista pues sirvió de estrategia para obtener la reelección, lo cual queda claro en la siguiente cita:

“Todos tienen ocho mil soles, las comunidades, las asociaciones campesinas y todos cuantos pueden participar de esta pequeña torta y ese fue el argumento para reelegirme”.

Además de ese tipo de obras, también se consideran las referidas a infraestructura educativa. Como se verá más adelante, una de las principales acciones de la Municipalidad distrital de Fernando Lores reside en la construcción de locales escolares y apoyo a la infraestructura escolar en general.

3. Organización y estructura de la Municipalidad de Fernando Lores

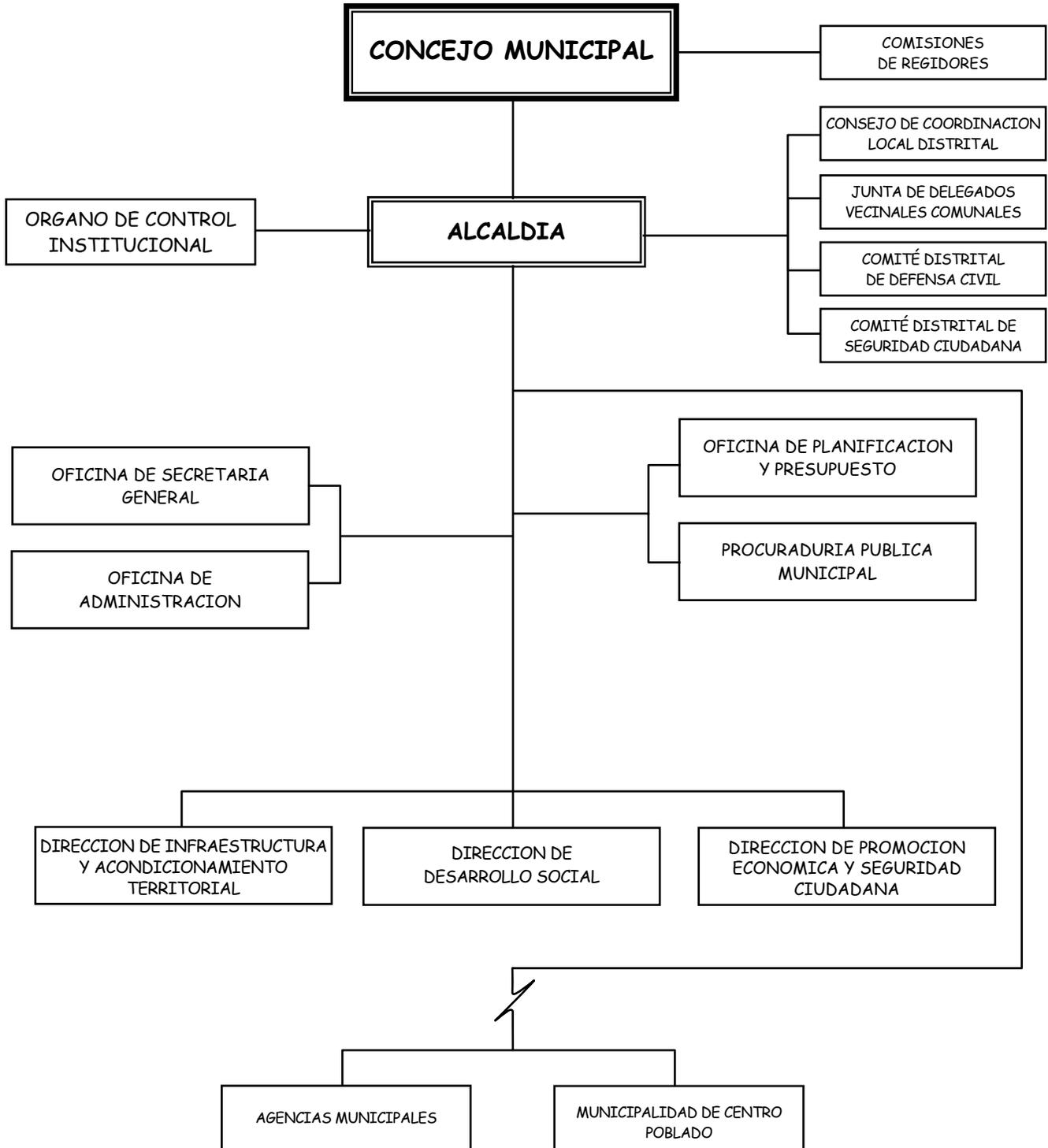
En el organigrama adjunto se puede apreciar la estructura de la Municipalidad distrital de Fernando Lores. Ésta ha sido aprobada en abril 2007, al igual que el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y más recientemente el Manual de Organización y Funciones (en julio de 2007), suponiendo una reestructuración de la organización interna bajo la cual venía funcionando la municipalidad. De acuerdo a lo que señala en el nuevo ROF, esta reestructuración se realizó porque los documentos de gestión dejados por la administración anterior no respondían a los objetivos de la nueva gestión municipal. La elaboración de estos documentos de gestión fue encargada a técnicos externos.

Llama la atención del nuevo organigrama la nomenclatura que alude a Direcciones y Áreas y Secciones, y no Gerencias y Sub gerencias –que es la que se está usando en este momento en la gran mayoría de las municipalidades y que ya había sido integrada en la administración anterior que si contaba con una Gerencia Municipal-.

De esta forma, la estructura queda conformada por las siguientes instancias:

- Órganos de Alta Dirección: El Concejo Municipal constituido por el alcalde quien lo preside y, cinco regidores y la Alcaldía.
- Órganos Consultivos: Cinco Comisiones de regidores, el CCL, la Junta de Delegados Vecinales Comunes, el Comité de Defensa Civil y el Comité de Seguridad Ciudadana
- Órgano de control institucional dependiente de la Contraloría;
- Órganos de asesoramiento, Procuraduría y Planeamiento y Presupuesto
- Órganos de Apoyo, Secretaría General y Oficina de Administración
- Órganos de línea: Dirección de Infraestructura y Acondicionamiento Territorial, Dirección de Desarrollo Social y Dirección de Promoción Económica y Seguridad Ciudadana.
- Órganos Desconcentrados: Agencias Municipales y Municipalidad de Centro Poblado.

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL



La Alcaldía tiene las funciones ejecutivas. Es posible que la ausencia del Gerente Municipal permita una acción más directa del alcalde en las acciones municipales.

Entre las Comisiones de regidores no se contempla una Comisión de educación, cultura y deporte. Sin embargo, estando en la Municipalidad y al solicitar hablar con el responsable de la comisión de Asuntos Sociales o Educación, nos enviaron a hablar con la regidora de la Comisión de Servicios Públicos.

Entre los órganos de línea, la Dirección de Desarrollo Social es la encargada de las funciones relacionadas con la educación. Cuenta con cinco secciones: Vaso de Leche, DEMUNA-OMAPED, Educación Cultura y Deporte, Registro Civil y Participación Vecinal. Dentro de sus seis funciones, hay dos relacionadas directamente con educación, a saber:

- *Programar, organizar, ejecutar y supervisar las actividades sociales relacionadas con registro civil, educación, cultura, museo, deporte y espectáculos.*
- *Inspeccionar la forma en que se imparte la educación en el área de su jurisdicción informando a la autoridad competente*

Sin embargo, estas dos funciones no tienen un reflejo directo en el Manual de Organización y Funciones, que se supone norma las competencias específicas. No existe un cargo específico para la Sección de Educación Cultura y Deporte ni una función que siquiera mencione la educación. En efecto, entre las funciones de esta última se señalan:

- Organizar y conducir la biblioteca municipal.
- Promover actividades culturales en la jurisdicción del distrito
- Fomentar y promover la práctica de actividades deportivas y recreativas y de esparcimiento dirigidos a niños y jóvenes del distrito.

Esto también se refleja en los requerimientos de personal de la Sección: un Técnico en Deporte para el cual se exige educación superior no especificada y capacitación en actividades deportivas; luego un Auxiliar en deporte con formación secundaria, y un Auxiliar de Biblioteca igualmente con educación secundaria. Es decir, no hay un responsable de educación y cultura. Esto haría suponer que el Jefe de la Dirección de Desarrollo Social sería el que asume directamente las funciones señaladas. El requerimiento para ejercer este último cargo es de Licenciado en educación o carrera afín.

Cabe señalar que en este momento no hay un funcionario a cargo de esta dirección de línea. Por ello, cuando solicitamos entrevistar al responsable de esta dirección a cargo de educación y cultura fuimos enviados a entrevistar al señor Ruperto Vásquez Bardales encargado de los Servicios Públicos. Aún así, en la entrevista al señor Vásquez Bardales se hizo evidente que tampoco él se encarga de ver lo relacionado con educación. Al ser preguntado al respecto su respuesta fue la siguiente:

Estoy encargado de todo lo que es servicios públicos de la municipalidad. Un área que tengo que multiplicarme por todos los sectores.

¿Tiene usted que ver con educación y salud?

Más o menos con el servicio sanitario.

Lo curioso del caso es que no existe, como tal, una Dirección encargada de los “servicios públicos”. Aquélla tampoco aparece en el ROF. Lo que si existe es Limpieza Pública dentro de la Dirección de Promoción Económica y Seguridad Ciudadana.

Lo que puede estar sucediendo es que, siendo los documentos de gestión relativamente recientes (abril y julio), las denominaciones usadas en éstos corresponden a la nueva gestión edil, y no coinciden con la organización actual de al menos una parte de la administración interna que sigue estructurada bajo la organización anterior de la Municipalidad.

Como conclusión, puede decirse que no hay en la redefinición de los instrumentos de gestión un diseño organizativo que exprese la prioridad asignada a educación o a salud. Lo cual, de hecho, entra en contradicción con lo señalado por el alcalde en el sentido de la alta prioridad que tienen –para él- esos sectores. Lo más cercano que se ha hallado a algún tipo de acciones vinculadas a la educación, ha sido dentro de la Dirección de Desarrollo Social la función –formalmente establecida- de inspección de la provisión del servicio educativo. Sin embargo, esta función está vinculada a la fijación de una autoridad municipal responsable. Ésta se agota al comunicarla a la Red que sería la autoridad correspondiente.

4. Recursos económicos y capital humano

Activos de la Municipalidad

La Municipalidad de Fernando Lores funciona en un local ubicado en Tamshiyacu, el mismo que cuenta con unos siete ambientes distribuidos en dos pisos, cuatro en el primer piso donde se encuentra la oficina del alcalde, y en el segundo piso un salón de reuniones amplio y un pequeño modulo donde está el Área de Personal. Frente a ese local, en la misma calle, hay dos locales pequeños; en uno de ellos funciona la oficina de Rentas, Registro civil y la DEMUNA. A media cuadra, también hay dos locales donde está la biblioteca municipal y el Vaso de Leche.

Existe una Oficina de enlace de la Municipalidad que está ubicada en la ciudad de Iquitos. Ahí funcionan las oficinas de Planificación y Presupuesto, Trámite Documentario, Abastecimiento y Obras.

Como parte del patrimonio de la Municipalidad, debe mencionarse un mercado municipal, una carpintería y un almacén de materiales de construcción –desde donde se realizan trabajos de reparación de escuelas-. También el equipamiento de la misma,

consistente en un pequeño carro recogedor de basura, un tractor, un cargador frontal y una moto niveladora.

Servicios informáticos y comunicaciones

En el local de la Municipalidad hay siete computadoras. Una de ellas tiene una conexión a Internet y está ubicada en la oficina del Administrador. Todo el sistema contable, se maneja en forma computarizada. Y cuentan con los sistemas vinculados al SIAF.

Uno de los problemas más importantes, señalados por el Administrador, es el referido a la comunicación. En Tamshiyacu no hay teléfonos domiciliarios, sólo funciona un teléfono comunitario y los teléfonos celulares generalmente no tienen señal. Esto hace perentoria a la necesidad de tener la oficina de enlace en Iquitos, tanto para el desarrollo administrativo, económico y financiero cotidiano, como para responder a los requerimientos que exige la gestión pública municipal. Por otro lado, sólo se cuenta con doce horas de fluido eléctrico en el pueblo. De 6 a 12 a.m. y de 6 a 12, p.m., la oficina de administración cuenta con un grupo electrógeno, para resolver las necesidades de fluido eléctrico.

Servicios que presta el municipio

Los servicios brindados por la Municipalidad –según lo señalado por el responsable de servicios públicos- son los siguientes: el recojo de basura y el servicio de limpieza (tanto de las calles, del mercado y la zona de las vivanderas), las áreas verdes, parques y alamedas, el registro civil y servicio de Internet.

Entre otros servicios que presta la Municipalidad está la expedición de partidas de nacimiento, defunción, soltería, matrimonios, licencias de funcionamiento para establecimientos comerciales y otros que constituyen fuente de los ingresos propios de la Municipalidad.

El alcalde agrega que se da servicio de transporte terrestre diario a los campesinos que se desplazan por las carreteras de penetración. Para ello se usa un vehículo de la municipalidad en dos horarios: a las siete de la mañana el primer viaje y a las ocho el segundo viaje de ida; y luego, para retornarlos, a las 3 de la tarde el primer viaje y 4 de la tarde el segundo viaje.

También se brinda servicio de transporte acuático (dado que *“muchos de ellos tienen sus labranzas al frente del Amazonas”*). Para ello la Municipalidad contrata una movilidad (un deslizador) que va en la mañana y regresa en la tarde.

El taller de carpintería de la Municipalidad brinda servicios de carpintería para privados; además de cubrir las necesidades de la Municipalidad para la reparación y el apoyo a las instituciones educativas –como ya se señaló-. También se usa las instalaciones para actividades relacionadas a los programas “A Trabajar Urbano” y “Construyendo Perú”.

Ingresos Propios

El jefe de Rentas nos indicó que el total de los ingresos recibidos por los servicios que presta la Municipalidad (incluyendo arbitrios, licencias, partidas y los otros servicios señalados) era de alrededor de cuatro mil soles mensuales. Esto haría un aproximado de S/. 48,000 nuevos soles anuales. De ese monto, los arbitrios constituyen aproximadamente el cincuenta por ciento de los ingresos.

Preguntado acerca del sistema de recaudación que implementa la Municipalidad él nos respondió: *“Estamos dando prioridad a las facilidades de pago. Algunos no pueden cancelar sus deudas de autoevaluó y del predial, no alcanza [para que] puedan pagar”*. Agrega que sólo alrededor del dos por ciento de la población de las comunidades paga.

Presupuesto Anual y Transferencias

Según el Presupuesto Institucional de Apertura para el Año Fiscal 2007, el monto asignado a los recursos directamente recaudados alcanza a S/. 47,750 nuevos soles –la mitad (52%) de los cuales proviene del cobro de los trámites del registro civil y la tercera parte (33.5%) del cobro de tasas a puestos y kioscos de venta-. Si al monto total se le agrega los impuestos cobrados por la Municipalidad, se tiene un monto de S/. 72,750 nuevos soles como ingresos auto-generados por la misma.

Siendo el monto total del Presupuesto igual a S/. 5'005,721 nuevos soles, la cifra anterior representan apenas el 1.45 % del mismo. Ello revela, por un lado, la escasa capacidad de autonomía financiera de la Municipalidad, y, por otro, la alta dependencia de las transferencias del gobierno central. En efecto, la Municipalidad de Fernando Lores recibe S/. 469,116 para la implementación del programa social del Vaso de Leche, así como S/. 2'093,150 por concepto de canon y renta de aduanas, y S/. 2'370,705 por Fondo Compensación Municipal – Foncomún. Estas dos últimas cifras representan el 41.8% y el 47.4 %, respectivamente, de todo el presupuesto municipal.

**Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)
de la Municipalidad distrital de Fernando Lores**

CADENA DE INGRESO	FUENTE DE FINANCIAMIENTO		
	2. Recursos Directamente Recaudados	5. Recursos Determinados	Total
Categoría de Ingreso Grupo Genérico de Ingreso Sub Genérica de Ingreso Específica de Ingreso			
1. INGRESOS CORRIENTES	47,750	2'118,150	2'165,900
1.1. Impuestos		25,000	25,000
1.1.2.001 Predial		15,000	
1.1.2.002 De alcabala		10,000	
1.2. Tasas	45,150		45,150
1.2.1. 009 Legalización de documentos	400		
1.2.1. 012 Registro Civil	25,000		
1.2.1. 015 Rectificaciones, Certificaciones	100		
1.2.1. 017 Constancias	100		
1.2.5. 002 Licencias de construcción	1,000		
1.2.5. 003 Inspección ocular	50		
1.2.5. 007 Licencias de funcionamientos	2,500		
1.2.7. 009 Puestos, Kioscos y otros	16,000		
1.4 Venta de Bienes	2,100		2,100
1.4.6. 009 Venta de bases	2,100		
1.5. Prestación de Servicios	500		500
1.5.3. 003 Servicios de Transporte	500		
1.6. Rentas de la Propiedad		2'093,150	2'093,150
1.6.1. 007 Canon Petrolero		2'006,076	
1.6.1. 011 Renta de Aduanas		74,404	
1.6.1. 018 Canon Forestal		12,670	
3. TRANSFERENCIAS		2'370,705	2'370,705
3.1 Transferencias		2'370,705	2'370,705
3.1.5. 001 Fondo Compensación Municipal		2'370,705	
Recursos Ordinarios)Vaso de Leche			469,116

Total	47,750	4'488,855	5'005,721
-------	--------	-----------	-----------

Fuente. Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) presentado por la Municipalidad de Fernando Lores el 26.12.2006, para el año Fiscal 2007 a la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Personal

De acuerdo a la información proporcionada por el Jefe de Personal, la Municipalidad de Fernando Lores cuenta con 57 personas (incluyendo obreros y empleados). Entre ellas, hay 12 funcionarios; 18 son personal nombrado y 27 contratados. Aparte, la municipalidad contrata entre 20 y 25 eventuales por mes.

Por otro lado, según lo registrado en el Manual de Organización y Funciones (MOF), el Cuadro de Asignación de Personal contaría con cincuenta personas. Los cargos directivos y jefaturas tienen como requerimiento estudios superiores universitarios y luego el resto básicamente estudios secundarios con alguna capacitación en el tema correspondiente.

Los cargos de confianza están constituidos por el administrador, el jefe de planeamiento y presupuesto, la contadora, el tesorero y el jefe de personal. Los cuatro primeros conforman el núcleo de gestión de la Municipalidad.

Hay una aceptación por parte de algunos funcionarios en el sentido que es el alcalde quien tiene que decidir las contrataciones, y que el cambio de los funcionarios de la gestión anterior es ventajoso para el desarrollo de una gestión que cuente con la adhesión de su personal. Pero –al mismo tiempo- hay una conciencia clara que la gestión municipal requiere mayores capacidades profesionales y experiencia para un buen manejo institucional.

A pesar que el equipo gerencial constituido por el administrador, el jefe de planeamiento y presupuesto, la contadora y el tesorero son profesionales con experiencia en asuntos municipales, igual ha sido necesario un proceso de adaptación a las nuevas normativas municipal, en particular en lo referente a la gestión financiera. En este sentido, el alcalde dice que si bien no ha tenido problemas en el inicio de su gestión, ha sido necesario que ellos se adecuen *“a lo que es la planificación del presupuesto, lo que es la distribución de ese presupuesto participativo entre las diferentes comunidades y la localidad de Tamshiyaku. A la forma mensualizada de lo que son los proyectos, obras que tienen que ser fiscalizadas a través de un sistema, del CONSUCODE, el SIAF. Son instrumentos de gestión que para nosotros han sido una novedad...”*.

Si bien se ha solucionado en parte el desconocimiento de los nuevos procedimientos, el problema de capacidades no se ha resuelto. Al respecto, dice el administrador que en la medida que no hay personal adecuado es necesario recurrir a otros “fuera” de la municipalidad y del municipio para formar equipo. Y que ese personal se consigue en Iquitos: *“Realmente ése es otro de los problemas. Habría que exigirle a la autoridad que*

por lo menos mande a capacitación al personal para [que] se vayan creando cuadros. El gran problema, yo pienso, en toda gestión municipal es que más es el trabajo político [que se realiza] hasta llegar [a la alcaldía], pero no cuentan con los cuadros [técnicos]. Después, recién a partir del 2 de enero hay que asumir y recién se comienza a adecuar y a ver que pasa. No, no hay cuadros, esa es la situación”.

La regidora de Servicios Públicos –la señora Sonia Marín- también hace hincapié en estos problemas de capacidades. Señala que en un intento de resolverlos, la municipalidad ha recurrido a la contratación de personas nuevas, a nivel de funcionarios. Agrega que eso “ha generado bastantes problemas”, ya que tenían que adaptarse a la dinámica de la municipalidad y las formas de trabajo del personal antiguo. Asimismo, en algunos casos como el de la regidora Sonia Marín, carecían de experiencia en gestión municipal.

“En relación al problema presupuestal, hemos estado con una serie de inconvenientes por asuntos del manejo... sobre todo que hay ahora unos nuevos instrumentos que se manejan dentro de las gestiones municipales que están sujetos a todo un control del sistema” (Alcalde Josué Vásquez).

Lo que se ha podido recoger a través de los testimonios es que no se cuenta aún con un equipo consolidado al interior de la municipalidad. La adaptación del primer año no ha sido tan fácil.

El personal “de planta” de la Municipalidad –empleados y obreros que viene trabajando desde hace años- es de Tamshiyacu. Las jefaturas de sección están ocupadas en gran parte por docentes y técnicos agropecuarios. Mientras que los funcionarios son profesionales –administradores, contadores y otros- de la ciudad de Iquitos. Ello es así porque el nivel de preparación del personal local no es suficiente. El jefe de personal señaló que esta situación genera malestar entre los trabajadores porque algunos sienten que no se les da oportunidad para ascender, pero el problema es que al no estar debidamente capacitados se tiene que recurrir a “externos” para formar el equipo. En definitiva, esta situación genera cierto tipo de recelo entre el personal “permanente” o “de planta”, por un lado, y el personal profesional contratado.

Es claro que hay un pequeño equipo que conduce la gestión y está conformado por el Administrador, el Jefe de Planeamiento y Presupuesto, la Contadora y el Tesorero.

“Si hay algo que consultar siempre están muy solícitos a responder, el administrador, el planificador, la contadora, el tesorero; todos ellos son nuevos, gente con bastante experiencia” (Jefe de Personal).

Es evidente que los procesos de formulación de planes, programas y presupuesto, se han transformado en procesos más complejos y requieren una preparación profesional cada vez mayor. Creemos que, en este caso, hay evidencia de una mejor preparación profesional de los funcionarios que conducen la parte económico financiera de la Municipalidad. Ellos tienen experiencia en gestión municipal. El Jefe de Planeamiento y

Presupuesto nos decía que luego de egresar de la Universidad San Martín de Porres de Lima regresó a trabajar a su tierra, en la Municipalidad de Requena, y que siempre ha trabajado con gobiernos locales. Lo mismo ocurría con el administrador y la contadora, personas que cuentan con amplia experiencia en gestión municipal. Esto apoya la hipótesis de la existencia de una suerte de mercados regionales y locales de funcionarios con experiencia municipal.

A juzgar por lo declarado por algunas personas entrevistadas, hay cierta restricción en el grado de autonomía de algunos funcionarios. El peso que tiene la decisión –final- del alcalde parece resultar crucial: *“No se tiene la autonomía de poder decidir uno solo sin consultar al jefe de pliego que es el alcalde”*.

Respecto de las Transferencias

Según el Ministerio de Economía, las transferencias realizadas a octubre de 2007 daban cuenta de unas cifras significativamente mayores que las consignadas en el presupuesto participativo. Esto es lo que permite recursos para cubrir otras acciones vinculadas a la educación.

El monto total recibido por el distrito de Fernando Lores por concepto de transferencias es de S/. 4'858, 823.90 nuevos soles durante el ejercicio 2007.

La oficina de Planeamiento y Presupuesto no tenía aún un documento del presupuesto participativo 2008. Su jefe dijo que estaban programando unos cien mil soles para educación para el próximo año, sin precisar a qué actividades estarían destinados y si éstos tendrían que ver con la asignación de 8,000 soles a cada comunidad.

Si bien es claro que la población se ha apropiado de los procesos de participación y es capaz de exigir sus derechos, desde sus organizaciones, la forma de asignación del presupuesto participativo diseñado por el alcalde anterior daría cuenta de un proceso de presupuesto participativo inducido y “rutinizado” que suponemos será difícil de cambiar en el futuro. Más aún cuando el discurso del nuevo alcalde al responder sobre el proceso de participación confunde participación con coordinación a partir de actividades de corte clientelista.

“En lo que es la parte campesina, las sociedades agrícolas están ahora activos. Están coordinando directamente con nosotros, estamos apoyándoles de una u otra forma, como repito, con el transporte, con alimentos, con comunicación, con la capacitación. Allí estamos, es el plato fuerte de esta gestión municipal en estos momentos. Las organizaciones sociales, los centros educativos, el Wawawasi, la gobernación, el juez de paz, el centro de salud, y la Red educativa, todos ellos están trabajando en forma coordinada” (Alcalde Josué Vásquez).

Un análisis de los gastos previstos en el Presupuesto 2007 en relación a proyectos vinculados a la educación, permite concluir que éstos consisten casi en su totalidad en

obras de infraestructura o de construcción o refacción de centros educativos y algo de equipamiento. A continuación presentamos la justificación de los gastos por categorías.

En el documento que sustenta la formulación del presupuesto municipal para el año fiscal 2007¹⁰ se establece las escalas de prioridades. Para ello, recogiendo lo establecido en el Plan de Desarrollo Concertado, se señala la misión, la visión y los objetivos institucionales de la Municipalidad. Éstos están formulados de la siguiente manera.

La Misión. Promover e impulsar a través de los organismos competentes un conjunto de acciones a proporcionar al ciudadano el ambiente adecuado para la satisfacción de sus necesidades vitales de vivienda, salubridad, educación, recreación, transporte y comunicaciones.

La Visión. Ejerce sus funciones con recursos humanos calificados y lidera el proceso de desarrollo socioeconómico sostenible y armónico en el distrito de Fernando Lores, a través de una gestión municipal eficiente y moderna.

Se definen 16 objetivos institucionales. Hay 3 referidos a Educación, Cultura y Deporte:

- Objetivo 10: Promover el desarrollo del deporte y la recreación en el distrito.
- Objetivo 11: Promover y difundir el desarrollo del arte y la cultura en todos los niveles de la población.
- Objetivo 12: Construir, ampliar, mejorar e implementar la infraestructura de los Centros Educativos. Tomando las fichas descriptivas de los proyectos podemos ver los recursos y a que programa pertenecen y su fuente de financiamiento,

En el PIA 2007 se señalan los proyectos a ser financiados por la Municipalidad¹¹, los mismos que se detallan a continuación.

Programa Promoción y Asistencia Social y Comunitaria

¹⁰ Fuente: “Proceso presupuestario del sector público. Formulación del presupuesto del Gobierno Local para el año 2007. Resumen de los objetivos institucionales”, Anexo No. 1/GL, pág. 1, Dirección Nacional de Presupuesto Público, Sistema Integrado de Administración Tributaria-SIAF, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, 26/12/2006.

¹¹ Fuente: “Proceso presupuestario del sector público. Formulación del presupuesto del Gobierno Local para el año 2007. Resumen de los objetivos institucionales”, Formato A – 6 /GL, págs. 1 - 3, Dirección Nacional de Presupuesto Público, Sistema Integrado de Administración Tributaria-SIAF, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, 26/12/2006.

Construcción de Internado comunidad Buenos Aires	RA	20,404
Construcción Albergue Wawawasi-Tamshiyacu	FC	60,000
Capacitar Jóvenes en la micro y pequeña empresa	FC	8,000
Apoyo a la Red Educativa, Bote, Motor	FC	30,000
<u>Programa Educación Física y Deporte</u>		
Acondicionamiento y Equipamiento Campo Deportivo Municipal	FC	8,000
<u>Programa Infraestructura Educativa</u>		
Elaboración de expediente técnico sala cómputo, C. Gran Perú	RA	8,000
Elaboración de expediente técnico Construcción I.E.O. Tamshi.	RA	30,000
Construcción IEP C. Yacapana Centro Río Amazonas	CSC	15,000
Construcción IEP C. Yacapana I zona río Amazonas	CSC	15,000
Construcción de la IEP Agustín Rivas- Tamshiyacu	CSC	100,000
Construcción Auditorium CASMA-Tamshiyacu	CSC	70,000
Mejoramiento de IEP C. señor de los Milagros Río Amazonas	CSC	8,000
Mejoramiento de IEP C. Puerto Inca Quebrada Tamshiyacu	CSC	8,000
Mejoramiento de IEP C Buenas Nuevas, Río Amazonas	CSC	8,000
Mejoramiento de IEP C. 24 de junio Río Amazonas	CSC	8,000
Construcción del Cerco Perimétrico de la IST FL Tamshiyacu	CSC	70,000
Construcción del Cerco Perimétrico de la IEI No.617 Tamshiyacu	CSC	30,000
Construcción del Cerco Perimétrico de la IEP No.163 Tamshiyacu	CSC	30,000
Total		526,404

Los recursos asignados a los proyectos del Programa de educación, cultura y deporte – el cual incluye a los Programas de Educación Física y Deporte y el de Infraestructura Educativa- en el PIA corresponden al 10.5% del presupuesto total de la Municipalidad, además del monto destinado para algunos de los proyectos del Programa de Promoción y Asistencia Social y Comunitaria. Por otro lado, es interesante recalcar que de lo gastado sólo hay dos proyectos que no son de infraestructura; uno, de capacitación (dirigida a jóvenes y Pymes), y, otro, de equipamiento (el bote para el desplazamiento de los miembros de la Red Educativa).

Si a los S/. 526,404 nuevos soles correspondientes a los proyectos se agrega los S/. 32,000 nuevos soles de las actividades programadas en el PIA¹², se tiene un total de S/. 558,404 nuevos soles. Teniendo en cuenta que el PIA es de S/. 5'005,721 nuevos soles, el monto dedicado a obras y actividades de educación, cultura y deporte representa el 11.2 % del presupuesto municipal.

Presupuesto Participativo 2007

¹² Esos montos están consignados en el Formato A – 5 / GL del documento antes mencionado.

El presupuesto participativo 2007 alcanzó la suma de S/. 2'332,361 nuevos soles. Está estructurado en base a los cinco ejes estratégicos planteados en el Plan de Desarrollo 2004-2013.

El 48.4% de los recursos priorizados se invierten en 20 proyectos ubicados en el área urbana. Y el 51.6% restante van a financiar 200 pequeños proyectos ubicados en las zonas rurales. Si bien en términos numéricos esa distribución refleja de algún modo la distribución demográfica de tipo urbano/rural; en términos de los montos invertidos esas proporciones resultan claramente discordantes con esa distribución, dado que casi el 80% de población vive en zonas rurales.

Lo priorizado en estas zonas rurales son dos postes eléctricos para un par de comunidades (98.000 c/u), un par de veredas peatonales (50.000 c/u) y tres teléfonos rurales (10.000 c/u). El resto son recursos destinados a comprar, botes, motores, motosierras, grupos electrógenos, bovinos, caprinos y aves de corral y algunos recursos para infraestructura educativa. Es importante señalar que este presupuesto fue realizado durante la gestión del alcalde anterior y que su diseño es el que él acordó con las comunidades.

La inversión del PP dentro del eje Salud, Educación y Cultura alcanza los S/: 619,260 nuevos soles. Esto representa el 26.6% del total del presupuesto participativo.

Presentamos a continuación un detalle de lo priorizado y asignado a educación en el Presupuesto Participativo 2007.

Obras priorizadas en el Presupuesto Participativo – año 2007

<u>Área Urbana Tamshiyacu</u>	
Construcción de dos aulas del Colegio Agustín Rivas	100, 000
Construcción de cercado perimétrico IEI 163	30, 000
Construcción de cercado perimétrico IEI 617	30, 000
Construcción Cerco perimétrico laboratorio del IST	70, 000
Construcción de Auditorium del IES (Casma)	70, 000
Construcción Local de Wawawasi	30, 000
Construcción Pozo Artesiano y Tanque Wawawasi	10, 000
Implementar bote motor a la RED-ED	30, 000
Elaboración de Expediente Técnico construcción CEO	30, 000
Apoyo a los jóvenes	8, 000
Apoyo a los artesanos	8, 000
Apoyo al deporte	8, 000
Total	<u>424, 000 soles</u>
<u>Área Rural</u>	
Mejoramiento del local IEP Puerto Inca-Quebrada	8, 000
Construcción sala cómputo- Grau Perú	8, 000
Mejoramiento IEP de Buenas Nuevas	8, 000

Construcción CEP Material rústico de Centro Yacapana	8, 000
Construcción CEP Material rústico de Yacapana I zona	8, 000
Construcción de Local para internado de Buenos Aires	8, 000
Mejoramiento de IEP de 24 de junio.	8, 000
Refacción Centro Educativo Señor de los Milagros	<u>8,000</u>
Total	64 000 soles

Como vemos en el cuadro, todos los recursos para educación del área rural son de ocho mil soles. Ello obedece al acuerdo tomado en la gestión de Gilberto Marín, en el sentido de fijar un monto fijo para cada comunidad dentro de la distribución del PP. Al respecto, él declaró lo siguiente:

“Volviendo al tema de la democratización de la gestión, llegó un momento en que en el tercer año para ir a la reelección, en el tercer año de mi gestión yo les propuse una cosa. De que todas las comunidades en un año deben recibir algo y ahí ya se trata del equipamiento básico, entonces atendíamos más o menos 12 comunidades cada mes en un monto de más o menos 8 mil soles cada uno, entonces dentro de ese su motor, acá su bote y su motor para una comunidad es lo mejor que puedan tener. Un transporte de cuatro toneladas traen sus productos porque a veces los colectivos que hacen carga y pasajeros no abastecen y mucha gente se queda varada ahí con su producto, entonces cuando eso sucede agarran su bote comunal, su motor comunal compran su combustible y se vienen ahí. Los pinté de verde y blanco y era un poco pintoresco ver acá en el puerto cuarenta botes y esos de donde vienen, de Tamshiyacu y quien ha hecho eso, el alcalde”.

El total de recursos asignados a educación alcanza los S/. 488,000 nuevos soles y representa el 20% del total del Presupuesto Participativo. Es importante hacer notar que el 86% de los recursos va a Proyectos urbanos, o sea, a ser ejecutados en la capital del distrito. Y sólo el 14% alcanza las áreas rurales –que es de suponer tienen mayor necesidad-. Si se tiene que cuenta que la población urbana representa alrededor del 20% de la población total, se concluye que hay desbalance en la distribución del Presupuesto Participativo.

5. Planificación y gestión de la municipalidad

La Municipalidad de Fernando Lores cuenta con varios instrumentos de gestión; entre ellos, el Plan de Desarrollo Local Concertado 2004 – 2013 aprobado el 22 de octubre de 2004 (Acuerdo de Concejo No.29) y el Presupuesto Participativo del año 2007. Además cuenta con algunos documentos administrativos como el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el Manual de Organización y Funciones (MOF) elaborados en abril y julio de 2007, respectivamente, a través de una asesoría externa que contó con la participación de los funcionarios de la Municipalidad. Igualmente cuenta con el TUPA, y el Plan Operativo Institucional. Sin embargo, no existe un plan de desarrollo de la educación.

Uno de los instrumentos más importantes es el Presupuesto Participativo. Se trata de un instrumento básico referencial para cumplir con las expectativas de la población que – según señalaron algunos entrevistados- permanece a la expectativa del cumplimiento de lo estipulado por éste. Preguntados sobre la ejecución del año 2007, nos señalaron que ya a Septiembre habían cubierto entre un 75% y 80% y que estaban rediseñando el tercer trimestre.

Plan de Desarrollo Local Concertado 2004 – 2013

Este Plan de Desarrollo Concertado (PDC) fue desarrollado por la gestión anterior – durante el segundo período de gobierno del alcalde Gilberto Marín- a través de un proceso participativo que convocó a las 120 comunidades pertenecientes al distrito de Fernando Lores y a los representantes del pueblo de Tamshiyacu. Fue aprobado en sesión de Concejo por el acuerdo No.29-CM-2004-MDFL, el 22 de octubre del 2004. Como consta en el documento respectivo, la visión que orienta el PDC está definida del siguiente modo:

VISIÓN: El Distrito de Fernando Lores es un importante centro Industrial y turístico, ordenado y multicultural, con bajos índices de pobreza e instituciones sólidas y fortalecidas, basa su desarrollo en el aprovechamiento sostenible y sustentable de sus recursos turísticos, acuícolas, agrícolas y forestales, utilizando tecnologías apropiadas con la participación activa de los Actores Locales. Practican la convivencia armoniosa, valores sólidos con equidad de género y cuentan con una eficiente infraestructura de servicios básicos, públicos y sociales en el ámbito urbano y rural.

Los objetivos estratégicos del PDC están definidos a través de tres ejes temáticos:

Eje temático Socio Cultural:

1. Los productores aplican tecnologías apropiadas y comercializan ventajosamente sus productos en el mercado.
2. La población evidencia un adecuado nivel de cultura ciudadana e identidad amazónica.

Eje temático Económico Financiero

1. Los productores aplican tecnologías apropiadas y comercializan ventajosamente sus productos en el mercado.
2. Se consolida un sistema de gestión distrital eficiente, eficaz y con transparencia fiscal.

Eje Temático Medio Ambiente

1. El distrito se posesiona como uno de los primeros atractivos turísticos del país.

A su vez, en el Plan se establecen 5 ejes estratégicos: 1. Salud, Educación y Cultura; 2. Agricultura, Pesquería e Industria. 3. Marco Legal, Vigilancia y Participación Ciudadana; 4. Medioambiente y Turismo. 5. Vivienda, Comercio, Transporte y Comunicación.

Revisaremos el primer eje estratégico en los programas vinculados a educación. En éste se establecen 9 programas para cumplir los objetivos estratégicos; de ellos 6 están vinculados a educación y cultura, y 3 a salud y saneamiento.

Además de los 6 programas vinculados a educación, hay 33 proyectos que se ejecutan a través de instituciones y entidades como el MIMDES, la DREL, iglesias, ONG, Municipalidad de Maynas, Defensoría del Pueblo, Centro de Estudios Tecnológicos de la Amazonía (CETA), el Gobierno Regional de Loreto y la Dirección Regional de Turismo de Loreto. Estos proyectos están incorporados dentro de determinados programas establecidos en el PDC. A continuación detallamos los seis programas que están en el Plan.

1. Programa de mejoramiento de la calidad de vida de las familias. En este programa encontramos proyectos como: Talleres de género, violencia familiar y habilidades sociales a grupos de mujeres y varones. Talleres de capacitación en manejo de técnicas participativas en género y violencia familiar dirigidos a profesores de IE de Comunidades involucradas en el proyecto. Talleres de capacitación a líderes de APAFA de los CE involucrados en género, violencia familiar y participación comunitaria, en la visibilización y prevención de la vida familiar a líderes de Tamshiyacu. Taller de capacitación a prestatarios. Taller de capacitación a comunicadores sociales. Campañas de difusión masivas. Fortalecimiento de la Mesa Multisectorial de Concertación. Se señala como responsables al MIMDES y se mencionan alianzas estratégicas con la prensa y las ONG.
2. Programa de Implementación Educativa Rural. Implementación de las instituciones educativas con computadoras. Se señala como responsable a la DREL.
3. Programa de Promoción Comunal. Capacitaciones Ocupacionales Itinerantes. Responsables: DREL e Iglesia.

4. Programa de Mejoramiento Educativo Rural. Huertos escolares. Diagnósticos y Planes de Desarrollo Participativos. Profesores capacitados y responsables. Construcción de centros educativos. Remodelación de centros educativos. Implementación de mobiliario en centros educativos. Convenio con jóvenes universitarios y profesionales de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana- UNAP para capacitar comunidades. Apoyo a niños con útiles escolares¹³.

5. Programa para Jóvenes, Cultura, Recreación y Deportes. En este rubro se incluyen los siguientes proyectos:

- Escuela para líderes juveniles, infraestructura deportiva, implementación deportiva. Responsables ONG, PROMUDEH, Municipalidad Distrital de Fernando de Lores (MDFL), Instituciones Privadas, MDM.
- Proyecto “Hacia una práctica democrática en instituciones y organizaciones del distrito”. Responsables Defensoría del Pueblo, DREL, ONG de Derechos Humanos, Iglesia.
- Educación Familiar para la práctica de valores y derechos ciudadanos. Responsable: ONG Escuela Pro identidad Amazónica, Centro de Estudios Tecnológicos de la Amazonía (CETA).
- Promoción y Difusión de manifestaciones culturales. Responsable Gobierno Regional de Loreto.
- Centro de formación de artesanías. Responsables: CEO/DREL.

6. Programa de Identidad Cultural. En este rubro se incluyen los siguientes proyectos:

- Creación de Escuela de Arte Danzas, Canto y Teatro Distrital, y del Taller de Artesanía y Cerámica. Responsable DREL, Municipalidad Distrital de Fernando de Lores (MDFL).
- Creación de Centros de Formación en Diferentes Áreas de Turismo., Responsables Dirección Regional de Turismo.
- Calendario de Fiestas de las Comunidades. Responsables Dirección Regional de Turismo, MDFL.
- Promocionar bebidas y artesanías del distrito. Responsable: Dirección Regional de Turismo.

Lo que llama la atención es que los proyectos en términos de responsabilidad están vinculados a otras organizaciones, donde según lo conversado con algunos funcionarios, la municipalidad sólo actúa como coordinadora y, en todo caso, apoya con movilidad, alimentación u hospedaje.

Adicionalmente, dentro del Eje Estratégico relacionado a la Agricultura, Pesquería e Industria se formuló el Programa de Capacitación de Productores, donde se presenta el proyecto de “Capacitación en Técnicas de Producción Agrícolas, Acuícolas” y el de “Asesoría Técnica Agrícola por parte del Ministerio de Agricultura y Universidades”,

¹³ Resulta interesante constatar que para este punto –referido a un tema crucial como la educación rural en el distrito- en el documento correspondiente no se explicita quiénes –o qué instituciones- serán los responsables.

entre otros. Como responsables figuran la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP), Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP), INIA, ONGs y la Municipalidad Distrital de Fernando de Lores (MDFL).

6) Experiencia y actividades de gestión en educación

Conocimiento de las autoridades y funcionarios sobre la realidad educativa local

El conjunto de los entrevistados no manejaba información sobre la realidad educativa del distrito. Ni siquiera el alcalde, quien al ser preguntado al respecto contestó con un rotundo “no”. Tampoco las directoras de los colegios. El Director de la UGEL Maynas mencionó algunas cifras pero al final de la entrevista corrigió las mismas –poniendo en evidencia diferencias significativas entre ellas-. En algunos casos, como el de los funcionarios de la municipalidad y las directoras entrevistadas en Tamshiyacu, señalaron que esas cifras las manejaba la Red educativa –que efectivamente es la que debería manejarlas por su vinculación con la UGEL o la DREL. Sin embargo, al ser requerido al respecto, el Coordinador de la Red educativa se aventuró a dar cifras erráticas y no pudo proporcionar datos fidedignos o, al menos, aproximados.

Otra sorpresa fue descubrir que nadie en la municipalidad conocía las funciones que la Ley de Municipalidades le asigna a aquélla en el ámbito educativo. El único que sí tenía manejo de ese tema –e incluso llegó a hacer una comparación con lo establecido por La ley de Educación- fue el director de la UGEL.

Por otro lado, existen varias posiciones al interior de la municipalidad en torno al tema de la municipalización de la educación. Al respecto, se puede ver el **Anexo 2**.

Experiencia y actividades de gestión en educación

Uno de los rasgos más notorios del distrito de Fernando Lores es el rol preponderante que ha jugado la Municipalidad en la realización obras de infraestructura escolar. Este tipo de inversiones no se ha realizado sólo en la actual gestión, sino que ha formado parte de una práctica de administraciones anteriores.

Así, por ejemplo, durante el primer año de gestión del alcalde Gilberto Marín el apoyo de la Municipalidad se centró en la construcción de nuevos centros educativos –ubicados en zonas rurales-. En el segundo año, se siguió haciendo lo mismo pero también incorporando la construcción de letrinas y la implementación de botiquines en las escuelas (proporcionándoles medicinas para los mismos).

Por ello, cuando se le pregunta al señor Marín respecto a las obras en el terreno educativo, él señaló que durante su administración –que incluyó más de una gestión– llegó a construir 90 escuelas de inicial y de primaria.

“Hemos construido en 120 comunidades 90 colegios mayormente de un solo ambiente con sus servicios higiénicos...La inversión [municipal] fue básicamente [en] infraestructura”.

Señaló que los había hecho en su mayoría de material noble para obviar el problema del clima y la precariedad de los otros materiales de la zona que obligaban a una reconstrucción permanente de los mismos.

También nos dijo que a los alcaldes profesores se les dice localmente “alcaldes escueleros”. Pareciera que en el caso de Fernando Lores tiene mucho sentido ese calificativo.

Esa política ha sido continuada por la actual administración. Al respecto, el alcalde señala con claridad algunas de las iniciativas más significativas de su gestión en relación a la educación del distrito:

“Nosotros hemos apoyado directamente. Primero, [en] la capacitación de docentes en forma coordinada con la Red educativa. Segundo, hemos apoyado con la implementación de mobiliario escolar. Y hoy más que nada, en este año 2007, el objetivo fundamental es empezar el trabajo desde el ente central que es la Red educativa acá. [Por eso] le hemos apoyado con la implementación de una computadora y un motor de 25 HP marca Yamaha y un bote de madera para que se desplacen ellos por la vía fluvial y lleguen a las comunidades a hacer la verificación de la asistencia de profesores y alumnos. También en este año estamos construyendo centros educativos en diferentes comunidades. O sea que nuestro apoyo al sector educación es total”.

Preguntamos al Jefe de Planeamiento y Presupuesto sobre el aporte de la Municipalidad a las capacitaciones y nos dijo que éste era un apoyo que se daba para viajes o combustible, para pago de alimentación y estadía, si era necesario. Por otro lado, nos dijo que los recursos para las actividades no programadas en el presupuesto se financian con los gastos corrientes.

Entre las otras actividades que se mencionaron estuvo el apoyo al programa de alfabetización PRONAMA que se desarrolló en el distrito y que tiene financiamiento del Ministerio de Educación. El programa está coordinado desde la DREL y la UGEL Maynas; pero el coordinador local es la Red educativa.. La participación del municipio tiene que ver con el apoyo para la identificación de los alfabetizadores y algunos refrigerios.

La mayor parte de obras y actividades que ha realizado la Municipalidad tiene que ver con infraestructura: construcción de aulas, construcción de cerco perimétrico, acondicionamiento y refacción de local, construcción de servicios higiénicos, etc.

También ha habido otro tipo de apoyo, como la donación que en el año 2005 hizo la Municipalidad de computadoras para los colegios 163 y 60039, y la institución educativa “Agustín Rivas”.

Sin embargo, la Municipalidad no ha entrado al terreno de la gestión educativa propiamente. Como señala la regidora encargada de Servicios Públicos aquélla no da ningún servicio educativo, no maneja PRONOEIS ni administra instituciones educativas. Tampoco contrata profesores. Aunque sí señala que la Municipalidad supervisa de modo general el trabajo de los docentes, apoya la capacitación de docentes, implementa bibliotecas en los colegios y proporciona libros.

Debe tenerse en cuenta que la municipalidad tiene una biblioteca. Aunque algunos entrevistados señalaron que la biblioteca no tiene una colección de libros importante. En realidad, no cuenta con un mínimo de acervo bibliográfico aceptable: ni siquiera hay diccionarios. La carencia de materiales, en general, hace que en la práctica no resulte útil para la población, como tampoco para los alumnos del Instituto Tecnológico.

Información recogida por diversas fuentes indican la realización de otro tipo de actividades promovidas por la Municipalidad. En primer término, se trata de actividades culturales y artísticas.

También cabe destacar al apoyo a diversos eventos de capacitación relacionados a temas de salud, los mismos que se realizan a través de los colegios en coordinación con el Centro de Salud del distrito.

Por otro lado, la Demuna –que es una dependencia de la municipalidad- realiza actividades relacionadas a los derechos del niño y adolescente en centros educativos y charlas a diversos colectivos sobre abuso sexual de menores, violencia familiar, valores, derecho al nombre y embarazo adolescente. Para la realización de ese tipo de actividades, hay una coordinación permanente con los colegios de todos los niveles y con los diversos programas.

El alcalde está en este momento brindándole un apoyo significativo al Instituto Superior Tecnológico Público “Fernando Lores Tenazoa”, cuya infraestructura se encuentra un poco deteriorada. En su gestión anterior –en el año 1998- él recibió este local de las madres seminaristas que se formaban allí. Según su subdirector, la idea es implementar nuevas áreas de estudio y nuevas carreras como Guía de Turismo.

La DREL ha hecho una evaluación de las necesidades de reparación de la infraestructura del IST, las mismas que incluyen la modernización de los servicios higiénicos y el desarrollo de las conexiones de agua y desagüe. Este año la Municipalidad ha construido dos laboratorios, uno de idiomas y uno de ciencias y la biblioteca y para el próximo año el alcalde se ha comprometido a poner el agua, la conexión del pozo al tanque elevado y de éste hacia las instalaciones. También se ha comprometido a apoyar en la construcción de los servicios higiénicos. El subdirector del IST, nos comenta respecto de esto: “Él está

muy preocupadísimo [sic] últimamente para implementar lo que es las nuevas áreas de estudio... ”.

Otro apoyo dado al IST de parte de la Municipalidad es la alimentación para los alumnos que viven en el albergue estudiantil que tiene el instituto y que cuenta con treinta alumnos de las diversas comunidades ribereñas. Como se nos dijo: “[La alimentación] corre casi todo el mes a cargo de la municipalidad”.

A partir de algunas coordinaciones con el alcalde de la Provincia de Maynas –quien es correligionario del alcalde de Fernando Lores- se ha logrado el compromiso del primero para que apoye al IST con la construcción de tres aulas adicionales.

Es importante hacer notar que el alcalde Vásquez ha señalado que el “plato fuerte” de esta gestión municipal –al menos en esta primera etapa- es la atención de las necesidades de la población campesina y de las sociedades agrícolas, quienes coordinan directamente con la Municipalidad y a quienes ésta apoya con el transporte, los alimentos, las comunicaciones y la capacitación técnica.

En principio, el IST podría cumplir un rol importante en el apoyo a las actividades agrícolas, atendiendo las posibilidades de formación y capacitación en temas agropecuarios. En efecto, el rol de la educación técnica de algún modo parece ser evaluado de modo estratégico, a juzgar por la relativa poca importancia que tiene en el PDC, como una herramienta del desarrollo agropecuario del distrito. Como se puede leer en el documento respectivo, dentro del eje estratégico de Agricultura, Pesquería e Industria del PDC, se prevé la implementación de un programa de Capacitación a Productores.

En general, lo que se ha observado es un interés de las autoridades ediles por aprovechar la presencia del IST para impulsar labores de capacitación técnica para los jóvenes, incentivando a la creación de pequeñas empresas.

Por otro lado, ellos tienen un convenio establecido en el que la Municipalidad Provincial de Maynas apoyará el relanzamiento del malecón de Tamshiyacu, con la finalidad de abrir posibilidades turísticas al pueblo. Este convenio entre ambas municipalidades puede ser muy conveniente para ambas localidades –al mismo tiempo puede tener réditos políticos si se logra responder a necesidades reales de la población-.

En suma, si bien hay una participación permanente de la Municipalidad en asuntos vinculados a la educación, la mayor parte de sus iniciativas y sus esfuerzos tiene que ver con la infraestructura escolar.

Hay iniciativas que parecieran escapar al tema de infraestructura. Esto se expresa en la preocupación de las autoridades ediles –al menos en el discurso- por mejorar las capacidades administrativas de los centros educativos y de la Red educativa. Sin embargo, las acciones concretas quedan centradas nuevamente en la adquisición de equipos, computadoras o botes y motor. Si bien estas iniciativas vienen de la gestión anterior, son recogidas por la nueva administración porque de alguna manera responden a

necesidades evidentes y, probablemente, porque no requieren un proceso de construcción más reflexivo e integrador.

Resulta curioso ver –en una perspectiva diacrónica- cómo a pesar de la cantidad de docentes vinculados a la gestión municipal, las acciones no obedecen a un plan o a un programa más o menos estructurado que apunte a la gestión de la educación a nivel local. No hay una cabeza que esté guiando temas educativos. Las acciones e iniciativas municipales parecen ser más bien respuestas a demandas y urgencias de corto plazo.

Quizás eso explique por qué la mayor parte de autoridades locales y funcionarios ediles tienen un pobre manejo de información educativa básica como número de docentes, número de centros, matrícula, deserción escolar, tasa de analfabetismo, y otros. El desconocimiento, como se señala líneas arriba, es total e involucra a los representantes de la Red.

No se percibe un liderazgo local sobre las acciones educativas. El representante de la Red educativa se siente –de algún modo- aislado-, y espera ser convocado por la municipalidad para organizar y realizar sus actividades de supervisión o ser ordenado desde la UGEL o la DREL.

En general, existe coordinación de la Red con los diferentes centros educativos; ésta les brinda información y realiza actividades de capacitación sobre asuntos administrativos formales. Pero los CONEI y APAFA son sobrepasados en muchas ocasiones por las autoridades educativas o por las autoridades políticas. En este sentido, la directora del colegio 163 dice: *“La DREL igualito con el proyecto curricular de centro nos dicen que el CONEI debe ser el ente y al momento de los contratos muchas veces no le hacen caso...La DREL no debe poner la gente que ellos quieren. Este año 2007 hemos hecho respetar [ese criterio]...”*.

Lo que no se percibe es una acción coordinada de todos los actores del proceso educativo que permita enfrentar y discutir sus problemas y plantear iniciativas a las autoridades municipales o regionales o ir descubriendo los nuevos retos que se están planteando con la regionalización y transferencia de competencias.

Al parecer, un factor que no contribuye a lograr una mayor coordinación son las diferencias político partidarias que cruzan las diversas instancias locales (incluyendo a la Municipalidad, la Red educativa, la UGEL y la DREL).

7) Espacios de concertación, participación de sociedad civil y recursos locales

Procesos de participación.

Los procesos participativos se inician en Fernando Lores en 1999 durante la primera gestión del alcalde Gilberto Marín. Al inicio de su gestión, él se propuso lograr la “democratización” de los fondos económicos disponibles –apelando a su afiliación socialista-. Al respecto, señalaba: *“Me gusta ser equitativo en ese aspecto y me inicié convocando y organizando un órgano participativo en 1999 que lo llamé Consejo Multisectorial de Participación Ciudadana”*. En esa instancia, comunidades y grupos sociales elegían a un hombre y una mujer para participar en una gran asamblea que definía el tema de los planes de desarrollo, en base a la posibilidad presupuestal de la gestión.

En el año 2003 se inicia la formulación del Plan de Desarrollo Local Concertado 2004-2013 que se supone será el que señalará los lineamientos a seguir, y se da curso al proceso del Presupuesto Participativo que empieza a regir a partir del año 2005 y cuya secuencia seguirá hasta ahora.

Según la versión del ex alcalde, en la formulación del presupuesto participativo los representantes de la capital de distrito –vale decir, Tamshiyacu- pedían que se repartiesen los recursos 50/50. Pero él (“democráticamente”) señaló que eso no era justo, y propuso que las comunidades reciban 60% y la zona urbana sólo 40%. Sin embargo, en el Presupuesto Participativo 2007, elaborado durante el último año de la gestión anterior, el monto total destinado al sector urbano fue de S/. 1’128,214.00 nuevos soles representando el 48.37%, con lo cual el 51.63% restante corresponde a la suma de S/. 1’204,147.00 nuevos soles destinados a la zona rural.

En el tercer año de su gestión, el señor Marín propuso a la asamblea que todas las comunidades en un año deberían recibir algo. Vale decir, el “equipamiento básico” para una comunidad: un motor, un bote, un grupo electrógeno, una moto sierra, e incluso animales o aves de corral. Para ello se decidió asignar alrededor de S/. 8,000 nuevos soles a cada una. Él señala al respecto: *“Todos tienen ocho mil soles. Las comunidades, las asociaciones campesinas y todos cuanto pueden participar de esa pequeña torta. Y ése fue el argumento para reelegirme”*.

Y de allí en adelante la priorización del presupuesto participativo lo hace cada organización en función de los ocho mil soles que le corresponde. Lo que se prioriza es el destino de esos ocho mil soles.

Esta forma práctica de resolver la priorización del presupuesto participativo, va a sorprender ingratamente a la nueva gestión. Por un lado, la intención de redefinir el presupuesto 2007 dejado por la administración anterior se enfrentó con el Consejo de vigilancia del CCL que tutela el cumplimiento de los planes y programas del presupuesto

participativo y que no permitió redefinir el proceso como lo señalan los instructivos formales.

Preguntado el Jefe planeamiento y presupuesto sobre cómo se ha dado el proceso de elaboración del presupuesto participativo en su jurisdicción, él respondió lo siguiente:

“Eso quería indicarle. Nosotros hemos hecho todos los pasos previos de acuerdo a la disponibilidad que habíamos quedado. Pero hemos tenido inconvenientes en el momento de hacer la capacitación en el campo. Porque, le digo esto, porque nosotros hemos diseñado, hemos estructurado un plan de trabajo dada la problemática; pero cuando ya hemos entrado a priorizar los proyectos, nos hemos dado con la sorpresa que tenemos como 125 [son 120] comunidades, y cada comunidad vino con la predisposición que a cada comunidad le toca ocho mil soles. No vinieron ellos [a señalar] que a una comunidad le falta un desagüe, a otra le falta luz. [Ellos] quisieron los ocho mil soles. Entonces todo nuestro trabajo de acuerdo a la ley, como se dice, prácticamente no se hizo como debía hacerse. Nos hemos sentido frustrados. El alcalde tuvo que ceder, les hemos dicho que por única vez, porque pienso que en este año queremos sensibilizar a la población. Para eso estamos trabajando a partir ya de inicios del próximo año [para el presupuesto 2009], cuando menos está determinado. Eso ha sido nuestro gran problema. Pero, para qué, nos han escuchado y hemos tenido ese inconveniente. Pero el presupuesto participativo hay que cumplirlo”.

Participación de Organizaciones No Gubernamentales

En el distrito de Fernando Lores hemos tratado de indagar por la participación de organizaciones vinculadas a acciones de desarrollo, pero no nos ha sido posible encontrar un rastro definido de participación ciudadana, ni evidencias sobre la población de acciones relevantes que organicen o propongan un discurso orientado al desarrollo del distrito que se base en ella.

Pareciera que las propuestas de desarrollo están vinculadas fundamentalmente a las organizaciones políticas. Son dos las principales fuerzas políticas locales en Fernando Lores: Vamos Loreto, cuya sigla es “VALOR”, a la cual pertenece el alcalde actual; y Fuerza Loretana (FL), a la cual pertenecía el alcalde anterior –quien se definió como socialista-.

Tratamos de entender este fenómeno y especulando pensamos que tiene que ver con la sensación de isla que genera la vida en las riveras del Amazonas y los escasos recursos con que cuentan las localidades, tanto públicos como privados.

Con todo, hay algunas instituciones y ONGs que se ubican en la zona. Sus actividades están orientadas más que nada a acciones de salud y temas de medioambiente; trabajan en las comunidades y por lo general tienen sus oficinas ubicadas en Iquitos. De las nombradas por algunos entrevistados, se ha podido registrar a las siguientes.

ADAR, es una ONG española que se dedica a trabajar en aspectos de Ginecología y Obstetricia. Ellos junto con CARE desarrollaron un programa de capacitación para parteras en coordinación con la administración anterior de la municipalidad, según nos relató el ex alcalde.

APECA, es una ONG americana que tiene programas de salud, educación y proyectos de Conservación. Su objetivo más importante es promover la Conservación de la Selva Amazónica. Sus programas educativos están orientados a formar promotores de salud.

Ha habido intervenciones más o menos sistemáticas en los años 90 y anteriormente de organizaciones como la FAO en proyectos de investigación en silvicultura, el Ministerio de Agricultura o la Universidad Agraria –en temas vinculados en algunos casos a las áreas naturales protegidas que existen en el distrito¹⁴. Igualmente, algunas organizaciones han desarrollado –en los años 90- programas de promotores juveniles.

Al parecer, las iglesias –tanto católica como “cristianas” y evangélicas- han tenido una presencia importante en estas zonas. Se sabe que había una congregación canadiense que permaneció en la zona por 50 años, pero su acción tampoco ha tenido que ver con procesos de desarrollo, sino más bien con programas de corte asistencialista. Es probable que sus acciones hayan involucrado labores de capacitación.

Por otra parte, el alcalde y la Regidora de la Comisión de Servicios Sociales señalaron que la Municipalidad tenía un convenio con el Rotary Club de Iquitos. También se mencionó a una organización de coreanos –sin poder especificar el nombre de la misma-.

“Los coreanos están apoyando con medicamentos, vienen a hacer acción cívica, beneficia a la población en cuanto a las enfermedades diferentes, diagnóstico. Igualito es del Rotary hacen acción cívica, están poniendo paneles solares en las diferentes comunidades. [También] están haciendo tanques elevados para el tratamiento del agua para bajar la incidencia de parasitosis en los colegios. Ahí cada alumno se va sacando un baldecito de agua para su casa, para que tomen agua tratada” (Sonia Marín).

Respecto de acciones de asociación con otros municipios sólo existe un convenio de cooperación con la Municipalidad Provincial de Maynas, cuyo alcalde es de la misma agrupación política del de Fernando Lores –como ya se señaló antes-. Como dijo el alcalde: *“Solamente con la municipalidad de Maynas; por lo que es el ente matriz. Con otras municipalidades no tenemos ningún tipo [de asociación]”.*

Esta asociación tiene fundamento en el artículo 62 del Reglamento de Organización y Funciones. De hecho, el primer tipo de apoyo de la Municipalidad de Maynas a la

¹⁴ En mayo del 2007 el Gobierno Regional de Loreto aprobó la propuesta de creación del Área de Conservación Regional Comunal Tamshiyacu-Tahuayo con una extensión de 420,080.25 hectáreas. Dentro de este territorio, ubicado entre las Provincias de Maynas, Mariscal Castilla y Requena, se encuentran las comunidades de Tahuayo y Blanco. La Reserva cuenta con más de 240 especies de peces, 550 especies de aves, 81 mamíferos terrestres y entre estos últimos por lo menos 13 especies de primates. Debido a su gran biodiversidad, al año recibe un promedio de 9,000 turistas. (Fuente: Revista “Viajeros. Conservación y Cultura”. Año 5, No.24, Setiembre 2007).

Fernando Lores consistiría en la construcción del Boulevard de Tamshiyacu, como ya se señaló-.

Consejo de Participación Local de Educación.

A pesar de la presencia de docentes en el manejo del gobierno local, ni el alcalde anterior –supuestamente convencido de la necesidad de la participación-, ni los funcionarios del ADE y de la Red han planteado en la agenda de discusión el tema de un Consejo de Participación Local de Educación (COPALE). Sorprende encontrar que ni siquiera saben los vinculados al sistema educativo lo que es; menos aún, lo que compete a la obligación de formular de un Proyecto Educativo Local.

Ello se explica, en parte, porque tampoco a nivel de la Región se ha conformado el respectivo COPARE –dado que recién se está implementando-. A pesar de esto, debe notarse que en la Propuesta Educativa Amazónica formulada por Fuerza Loretana se señala como acciones prioritarias implementar los Consejos Participativos: COPARE y los Consejos Participativos Locales de Educación en las provincias.

Algunos entrevistados no han escuchado hablar siquiera del COPALE o el PEL. Confunden la participación en el proyecto educativo local con el presupuesto participativo. Esto no ha sido movido ni por el alcalde anterior, ni por la UGEL o la Red. Preguntada la directora del colegio primario 60039 si existe en el distrito ^{uoooooooooooooooooooooooooooo}n Consejo Participativo Local de Educación ella dijo: “*No, tenemos otros gremios que mandan más. Que es el Sutep*”.

Por su parte, consultado el Coordinador de la Red sobre el COPALE, respondió: “*No todavía no nos han planteado el COPALE. Espero que lo hagan, espero que lo haga yo para tener que analizarlo con los miembros especialistas en que conclusión llegamos. Pero todavía no lo hacen llegar*”.

En el distrito aún no funcionan Mesas de concertación. Sin embargo, la regidora responsable de la coordinación de Servicios Públicos señaló que recién se estaba estableciendo una Mesa de concertación de lucha contra la pobreza.

“Acá ahora se está viendo lo que es la mesa de concertación. Eso ya se está haciendo, la Mesa de la lucha contra la pobreza. [Ahí] está la población, el padre, representante de salud, de educación el vaso de leche y las autoridades del distrito, el gobernador, todas las autoridades, la comisaría”.

8) Conclusiones

El distrito de Fernando Lores se caracteriza por haber tenido la presencia continua, durante más de diez, de dos docentes a cargo de la administración municipal: el profesor Josué Vásquez por un período de tres años (1997-1999) y el profesor Gilberto Marín (1999-2006), que es reemplazado por el profesor Vásquez en el 2007.

Lo que se ha encontrado es que la experiencia docente permite una sensibilización respecto de las condiciones en que se brinda la educación. Sin embargo, esta preocupación no necesariamente se expresa en un interés por la gestión de la educación, por su problemática interna o sus resultados. Las preocupaciones están vinculadas fundamentalmente a infraestructura y, en algunos casos, a equipamiento de las escuelas. En ese contexto, una problemática que se reitera sin solución es la ausencia de docentes nombrados en las escuelas de las comunidades rurales.

En ninguna autoridad edil entrevistada se ha encontrado –al menos a nivel del discurso– una preocupación por la calidad de la educación que se imparte. Tampoco un interés por hallar una estrategia de trabajo con los docentes ausentistas o por articular las acciones de quienes están en el día a día de la misma para lograr disminuir los índices relativamente bajos de inserción escolar o la deserción y los bajos índices de culminación en edad escolar tanto de primaria como de secundaria.

La gestión del alcalde Marín fue relevante desde la perspectiva de la participación, dado que fue en ese periodo que se creó el Consejo Multisectorial de Participación Ciudadana convocando a las 120 comunidades y grupos sociales del pueblo a nombrar dos representantes, un hombre y una mujer, para trabajar los planes de desarrollo en base a sus recursos presupuestales. El inicio de los requerimientos vinculados a la normativa presupuestal descentralizadora en el año 2003 es recogido con mucha facilidad por su administración y de hecho ha tomado cuerpo en la población que ha exigido su cumplimiento a la nueva administración municipal. A pesar de su vínculo con educación –por el hecho de ser docente– nunca planteó la posibilidad de crear alguna instancia de gestión educativa local –similar a los Consejos Participativos de Educación (COPALE)–, ni de elaborar un proyecto local de educación. Sin embargo, este último tipo de iniciativa sí parece haber surgido desde las canteras del grupo político opositor, el cual ha elaborado un plan específico.

Al parecer, una de las motivaciones que ha llevado a anteriores alcaldes a apoyar a la educación en su jurisdicción responde a los intereses políticos inmediatos de legitimación frente a la población. De hecho, en el caso del profesor Marín –ex alcalde de Fernando Lores y actual regidor de Maynas– se observa ciertos rasgos propios de un estilo pragmático que otorga fundamento a su permanencia en la administración municipal y su continuidad política.

Por otro lado, si bien el tema educativo está presente en los instrumentos de gestión. Los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado son tan generales que no se traducen en políticas basadas en una reflexión y un diagnóstico adecuado. Se tiene, por ejemplo, el

ya mencionado Programa de Mejoramiento Educativo Rural, cuyos proyectos en su mayoría consisten en la remodelación de locales y la construcción de instituciones educativas, así como la implementación de mobiliario y apoyo a niños con útiles escolares. Incluso se habla de dotar a los centros educativos con computadoras.

Todas son acciones que apuntan a aliviar las carencias de infraestructura y recursos, pero que adolecen al menos en dos aspectos: no toman en cuenta el tema de la gestión y la calidad educativa; y no se inscriben dentro de un plan de desarrollo educativo de mediano o largo plazo –bien establecido por los organismos intermedios del sistema, llámese la DREL o la UGEL, o bien diseñado por la Red educativa o el gobierno local-. Hay algunos elementos que podrían señalar algunos cambios –aún incipientes, al menos a nivel del discurso. Estos están relacionados a la necesidad de articular el trabajo de la Red educativa.

Por otro lado, debe reconocerse como un esfuerzo interesante, orientado a pensar más “estratégicamente” la educación, la elaboración de la “Propuesta Educativa Amazónica”, cuyo autor es el actual Director de la UGEL Maynas. Iniciativas de este tipo revelan la existencia de personas y, eventualmente, instituciones que vienen reflexionando de modo crítico e integral acerca de los problemas educativos a nivel local. Al mismo tiempo, forman parte de los “activos” –por así llamarlos- con que cuenta la sociedad civil para poder participar en la creación de espacios de gestión regionales o locales. Esto es importante en un momento en el que se viene anunciando la implementación de un COPARE y el desarrollo del respectivo PER a nivel regional.

Anexo 1

Diagnóstico de la realidad educativa del distrito, según autoridades locales

Un análisis resumido del diagnóstico realizado por las autoridades educativas y municipales del distrito de Fernando Lores, lleva a identificar los problemas más relevantes de la región y del distrito –desde el punto de vista de esas personas-; los mismos que son reseñados a continuación.

- Problemas de ausencia de los docentes. El problema de mayor relevancia pareciera ser el las ausencias recurrentes de docentes en las comunidades. Al respecto el director de la UGEL señalaba que *“muchos maestros cobran sus haberes y nunca llegan a laborar en las instituciones a las cuales fueron asignados. Gracias a este trabajo que estoy haciendo con los coordinadores de las redes educativas, éstos me han hecho llegar maestros que no acuden a su institución educativa, maestros que por uno u otro motivo están en la ciudad tratando de justificar sus inasistencias. Todos esos maestros ya los he mandado a procesos administrativos que son una cantidad...Imagínate maestros que faltan 120, 360 días; o sea todo el año y nunca nadie les ha informado...”*.
- Problemas de corrupción y una ineficaz supervisión de las autoridades educativas. Relacionado al punto anterior, se señala que los responsables de las IIEE se confabulan con los docentes en acciones de corrupción –relacionadas a la supervisión o a la rotación de los docentes-. Al respecto, señala el Jefe de Servicios Públicos de la Municipalidad que hay *“mucha ausencia de los docentes que la Red educativa no informa a la principal que es la Región... Hay reclamos de tenientes gobernadores que esos docentes todavía no aparecen, se van a matricular y luego no vuelven a aparecer. Y otro gran problema de los docentes aquí en nuestro distrito es que asisten, a veces, una semana al mes o se van solamente a clausurar y a dar diplomas a los niños...No hay esa supervisión al docente y, si es que hay, el responsable de la UGEL se colude. Hay compadrazgo, hay el negociado: ‘te doy dos cajas de cervezas y chupamos’ o ‘te doy un sueldo pero déjame ahí no más’. Eso es un gran problema, yo le digo eso porque yo he estado en educación y conozco. Antes había un coordinador que le decían cien soles, yo quería cambiar de este sitio y ‘me das cien soles’...(Jefe de Servicios Públicos de la Municipalidad de Fernando Lores).*
- Problemas de pobreza y desinterés de los padres de familia. Baja de capacidad adquisitiva o falta de trabajo de los padres. Aunque también se menciona como un factor la falta de interés de los padres en la educación de sus hijos –tema planteado por la directora del colegio inicial 163-. En este sentido, también la Coordinadora de la DEMUNA nos decía que uno de los problemas importantes en Tamshiyacu es el abandono de los niños y adolescentes que no tienen donde estar, agregando que sería necesario contar con un albergue.

- Problema de acceso al sistema y abandono escolar. El director de la UGEL señalaba que tomando el 2 a 24 años se observa que hay un 45% de población escolar que no accede a la educación básica en la Región. Además, hay un 25% de jóvenes que no culminan sus estudios por diversos motivos. Las causas son atribuidas a familias disfuncionales, separación de los padres, abandono de uno de los padres o ambos, acoso sexual en el colegio y en la familia, drogas.
- Problemas en las instancias superiores del sistema de gestión educativa. Existe una lentitud en los procedimientos de la autoridad superior que no permiten actuar en forma oportuna (por ejemplo, en el caso de violaciones y acoso sexual). También se señala que muchas veces hay rotación de docentes sin la debida coordinación o consulta con la instancia responsable; lo cual genera problemas no previstos en las escuelas, perjudicando así a los estudiantes.
- Problemas de infraestructura y equipamiento de las escuelas. En general, los entrevistados señalan como un rasgo de la problemática educativa distrital la deficiente infraestructura, así como la escasa implementación de materiales, equipos y mobiliario. Lo interesante es que se menciona que en varios casos los equipos o los materiales pueden haber llegado a las instituciones educativas, pero que los directores de las mismas retienen ese material –el cual acaba almacenado y sin el debido uso-. El director de la UGEL Maynas mencionaba como ejemplo el envío de televisores que quedan en las oficinas de los directores de los colegios.
- Problemas por la diversificación curricular. Este tema es visto como un elemento central, sobre todo por todos los entrevistados relacionados con el sector educación –docentes, directores, funcionarios de la UGEL-. Se señala, en ese sentido, que resulta fundamental el desarrollo de los currículos a partir de su propia realidad.
- Problemas de escasa información sobre la realidad educativa local. El director de la UGEL y el de la Red educativa lo señalan. El primero llega a proponer un Plan de Monitoreo Integral, con la finalidad de determinar las metas reales, el número de alumnos, los requerimientos de espacio, los materiales y el uso adecuado de los mismos –sobre todo teniendo en cuenta el problema antes referido de mal uso o distribución de los recursos o el equipamiento entregado a las instituciones educativas-¹⁵.

¹⁵ “Yo un planteamiento que hice fue hacer un Plan de Monitoreo Integral en el que nosotros podemos determinar cuál es la meta de atención real de nuestros alumnos. Es decir, visitar en el campo, en el aula realmente, cuántos alumnos asisten y en función de eso para el año 2008 ver cuál es la necesidad de ocupación; es decir, cuántos docentes vamos a necesitar en esa institución educativa. Porque mayormente los directores de las instituciones educativas rurales de frontera nos falsean los datos, nos traen nóminas con alumnos fantasmas y siempre se ha trabajado así. Es por eso que yo planteo ese Plan de Monitoreo Integral en el que se pueda determinar las metas de atención, las metas de ocupación, si los materiales educativos que ha mandado el Ministerio de Educación se han distribuido adecuadamente”. (Director de la UGEL Maynas).

El director de la UGEL señala: *“Y la última conclusión, lo que podemos nosotros determinar es que el Estado debería poner más recursos al sector educación... Debería ser un 7% del PBI por lo menos para compensar en algo....Y que no sean costos onerosos para los padres de familia [lo que ellos tienen que pagar por la educación de sus hijos]”*.

Entre las soluciones que se mencionan está señalado por el director de la UGEL en términos de contar con un sistema de información que permita conocer la situación de la educación en la provincia. También se menciona la necesidad de encontrar soluciones adecuadas como el dar vivienda a los docentes y sus familias, para resolver el problema del ausentismo docente, o el tener una planilla certera y unas metas claras sobre cobertura. Pero, al mismo tiempo, se plantea la necesidad de que alguna de las instancias de autoridad –sea del sistema educativo o del gobierno local- pueda recoger las preocupaciones de los diferentes actores y tome el liderazgo para plantear soluciones creativas y “movilizadoras”.

Anexo 2

Opiniones sobre la Municipalización de la educación

Quizás lo primero a relevar sobre la municipalización de la educación es la necesidad que expresan de contar con mayor información para poder tomar una posición frente al tema. Como hemos visto, el manejo de información sobre los propios datos de su jurisdicción es casi inexistente; al igual que el manejo de información sobre las funciones de la municipalidad en el ámbito educativo contenidas en la ley de municipalidades o en la normativa de transferencia de funciones a los gobiernos locales.

Uno de los funcionarios decía: *“Si tendríamos que tener más claridad, que venga alguien a orientar como va a ser la función y ver para poder decir que está bien. Ahorita escuchábamos por las noticias, no tenemos tan claro”*.

Las respuestas a estas preguntas han sido diversas, pero la preocupación recurrente pasa principalmente por la necesidad de garantizar los recursos económicos y profesionales para poder hacerla funcionar. En general se señala que la Municipalidad no cuenta ni con los recursos humanos y profesionales necesarios para asumir la educación, ni con el dinero para solventarla. También señalan la necesidad de apoyo del gobierno para poder llevarla adelante.

La participación de la municipalidad en la construcción de infraestructura, así como en la provisión de materiales educativos y la resolución de las necesidades expresadas por las IE o la Red es algo que se toma como dado. Pero surge la pregunta sobre el tema pedagógico, el tema de la supervisión, se duda de las capacidades de la Municipalidad para asumirlos.

Hay otros que piensan que en la medida en que los funcionarios son docentes, sería algo relativamente fácil de llevar adelante: *...Bueno, mira como le repito nosotros, el que habla es docente ya cesante de educación, la mayor parte de los funcionarios de confianza que laboran en las alcaldías aquí son docentes y conocemos muy de cerca los principales problemas que aquejan a esas comunidades en la parte educativa.*

El ex alcalde de Fernando Lores señala que él no ha estudiado esos temas dado que no tiene la normatividad; le parece interesante, pero dice que debería empezarse por las zonas rurales donde el alcalde está a la mano de la comunidad.

Respecto de Tamshiyacu, en particular sólo habría que integrar a los funcionarios de educación a trabajar con la municipalidad al estar integrados a los planes de desarrollo de la misma. Y además dice que ya se les compró un bote y un motor y una computadora a los del ADE, para realizar la supervisión, sólo les faltaría un generador y una copiadora. Y las capacidades para asumir la responsabilidad de la educación estarían a punto.

El discurso del ex alcalde da cuenta de la visión que se tiene de la relación educación municipio, este se constituye en el proveedor de cosas, más que en el generador de iniciativas para resolver los problemas reales de su comunidad en el tema educativo y me parecería que tampoco hay una percepción de la educación como elemento central del desarrollo, a pesar de los discursos del Plan Concertado y de los presupuestos 2007 realizados durante su gestión.

Aquellos que no están de acuerdo con la municipalización refieren fundamentalmente dos temas, uno es la complejidad del sistema que requeriría más bien un manejo de especialistas señalando al Ministerio de Educación a través de las Direcciones Regionales y UGEL y otros refieren al tema de la politización, que al ser la municipalidad un espacio de representación política, ello llevaría a una conducción y uso político de la educación. En realidad lo que muchos dicen que se daba inicialmente en la gestión municipal actual y que se está dando en la Dirección Regional de Educación y el Gobierno Regional actuales.

La forma más elocuente de lo que podría ocurrir lo expresa una directora de IE.

“Estaría bien si lo manejarían correctamente como dicen los documentos, pero si fallan todos estamos perdidos.”

Creemos que el discurso que se ajusta más a las expectativas de lograr una tarea significativa de los municipios en la educación, además de la construcción de escuelas, es la contenida en la respuesta siguiente:

“Yo si creo que los municipios tienen que comprarse el pleito de la educación porque son el primer piso del estado y deben meterse con todo...En el distrito tienen que haber maestros que están haciendo bonitas cosas, ponerle la lupa a las cosas que están haciendo y con ello convertir sus aulas en aulas demostradoras para el conjunto y seguir avanzando todos juntos. Pero el censo educativo comunal es indispensable, para tener como punto de partida que cosa es lo que está pasando en cada comunidad, cuanta gente está en edad escolar y no está estudiando, a cuanta gente se le pasó la edad, pero tiene que culminar su educación básica, como se incrementan los programas de educación básica alternativa y todito eso tiene que ser por parte del municipio” (Educador, José Barletti).

Estudio sobre gobiernos locales y gestión de la educación
Informe sobre el caso de la Municipalidad Distrital de Mala



Lima, Abril 2008

ÍNDICE

Introducción	<u>03</u>
1) Contexto económico, social y educativo	<u>04</u>
2) Antecedentes y contexto político de la administración municipal	<u>11</u>
3) Descripción de la estructura municipal	<u>16</u>
4) Recursos económicos y capital humano	<u>19</u>
5) Planificación y gestión de la municipalidad	<u>27</u>
6) Experiencia y actividades de gestión en educación	<u>36</u>
7) Espacios de concertación, participación de sociedad civil y recursos locales	<u>41</u>
8) Conclusiones	<u>46</u>

Introducción

Las primeras visitas a la Municipalidad de Mala estuvieron marcadas por algunos acontecimientos que hicieron difícil el trabajo de campo. Las coordinaciones iniciales con los funcionarios de la Municipalidad se realizaron la primera semana de Agosto de 2007, y –lamentablemente- el día miércoles 15 ocurrió un sismo de fuerte magnitud¹. De tal modo que la cita acordada con el alcalde para el día 16 no se pudo hacer efectiva; como tampoco otras citas que se habían venido gestionando para los días posteriores. Como era de esperarse, las autoridades y los funcionarios de esa comuna estuvieron abocados por completo a atender la emergencia.

Es así como recién se pudo acceder a esa municipalidad a fines de ese mes y comienzos del mes de Septiembre. A lo largo del trabajo de campo, se llegó a entrevistar a las principales autoridades y funcionarios de la municipalidad. Entre ellos, se entrevistó al alcalde, el señor Víctor Hugo Carvajal Gonzáles, el Teniente Alcalde y Presidente de la Comisión de Administración y Presupuesto, el señor Arturo Ruiz Francia, y a tres regidores: la Regidora Presidenta de la Comisión de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, la Regidora Presidenta de la Comisión de Servicios Públicos y Medio Ambiente y el Regidor Presidente de la Comisión de Mercado. También se entrevistó, entre otros, al Gerente Municipal, al encargado de la Gerencia de Planificación y Presupuesto, a la Gerente de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana, a la Gerente de Administración Tributaria, al Subgerente de Personal y al Sub Gerente de Limpieza Pública, Medio Ambiente y Áreas Verdes. (Ver **Anexo 1**: Relación de personas entrevistadas).

Adicionalmente, durante los meses de enero y febrero del 2008, hubo oportunidad de entrevistar a algunos otros actores clave del distrito. Entre ellos, a dos Directores de colegio, a la directora de la ONG Instituto Huayuná y una promotora de la misma, a un ex regidor y actual miembro del Consejo de Participación Local Educativo – COPALE, al actual Director y al encargado de Gestión Pedagógica de la UGEL 08 Cañete y al Jefe de Relaciones Comunitarias de la Compañía Minera Condestable. (Ver **Anexo1**).

A partir de las visitas realizadas fue posible conseguir documentación diversa sobre la municipalidad; tale como el ROF y el MOF. Sin embargo, pese a las reiteradas solicitudes y persistentes indagaciones a diferentes niveles –desde la alcaldía hasta los funcionarios de planta-, la municipalidad no nos pudo proporcionar ninguna versión escrita del Proyecto de Desarrollo Concertado (PDC). Lo que sí se obtuvo fue una versión del PPT de presentación que fue proporcionada por la ONG Huayuná – institución que encargó de su elaboración-.

El distrito de Mala es un caso particular, dado que se trata del único municipio, entre los casos elegidos para el estudio, donde ha ocurrido un proceso conducente a la constitución del Consejo de Participación Local Educativo – COPALE. Es, además, uno

¹ El 15 de agosto del 2007 se produjo un sismo de 7.0 grados de intensidad en la escala de Richter y 7.9 Mw, cuyo epicentro se localizó en el mar, a 60 Km. al oeste de Pisco. Debido a su proximidad con el epicentro e intensidad del sismo, la provincia de Cañete figura como la zona más afectada, después de Chíncha, Ica y Pisco. De acuerdo al reporte del 13 de noviembre del 2007 del INDECI, un total de 434,614 personas se vieron afectadas, de las cuales 47,527 habitaban en la Provincia de Cañete, reportándose incluso 7 fallecidos de los 519 a nivel nacional. En relación a las viviendas afectadas estas suman un total de 45,813 en el país y 6,678. En el sector educación un total de 1,278 aulas educativas presentan daño estructural, entre las que se cuentan 620 de la provincia de Cañete. Asimismo, según la base de datos del INDECI, en Mala se registraron 253 viviendas urbanas destruidas (Fuente: <http://www.indeci.gob.pe/>).

de los pocos distritos a nivel nacional que han avanzado en la formulación de su Plan Educativo Local – PEL. Evaluar, en ese sentido, las implicancias que tiene la existencia de esas instancias participativas sobre las políticas municipales resultará de suma importancia.

1. Contexto económico, social y educativo

El distrito de Mala tiene un área de 129.31 Km² y es uno de los 17 que conforman la provincia de Cañete. Está situado a 85 kms. al sur de la ciudad de Lima y pertenece a la Región de Lima Provincias. Como distrito fue creado el 4 de agosto de 1821 y como Municipalidad el 2 de enero 1857. Su capital es el pueblo de San Pedro de Mala, ubicado a una altura de 32 metros sobre el nivel del mar.

El distrito está formado por 26 centros poblados, más de la mitad de los cuales agrupan a no más de 50 viviendas, y varios de ellos siendo balnearios que albergan poblaciones fluctuantes según las estaciones del año.

Tabla - Mala. Centros poblados y viviendas

Número de centros poblados	Viviendas
4	1 a 10
6	11 a 20
6	21 - 50
4	51 - 100
3	101 –300
3	301 a más

Fuente: Banco de Información Distrital INEI, Censo 2005.<http://www.desa.inei.gob.pe>

En el 2005, la población ascendía a 25,269 personas, de las cuales 90.6% residía en pequeños cascos urbanos, mientras que el 9.4% lo hacía en zonas rurales. El crecimiento de la población del distrito de Mala ha sido relativamente mayor al promedio provincial y regional. Entre 1993 y el 2005 la población aumentó en 6557 personas, es decir, un crecimiento promedio anual de 2.54%. En ese mismo periodo la población nacional creció en promedio anual 1.43% y Lima y Cañete crecieron 1.70% y 1.92% respectivamente.

El 98,8% de la población tiene el castellano como lengua materna, y, en el 2007, 63,8% era nacida en Mala y 81% era nacida en algún lugar del departamento de Lima.

El 63.89 % de la población total está en edad de trabajar: el 30.80% tiene 14 años o menos de edad y el 8.32% tiene 65 años o más. Si 63.89% de la población es responsable del sostenimiento del resto, la carga es aproximadamente similar a la que caracteriza al país (63%), la región Lima (67.3%) y la provincia de Cañete (62.46%)².

La Población Económicamente Activa de Mala incluye a 11,743 personas, de las cuales 11,200 están ocupadas. Se distribuyen en distintas ramas de actividad económica tal como lo describe la siguiente tabla:

² No se considera aquí el reporte de posibles remesas que podrían estar efectuando los emigrados.

Tabla – Ccarhuayo. Distribución de la PEA según actividad económica

PEA ocupada según actividad económica	Distrital –Mala		Provincial - Cañete	
Total	11200	100	82088	100
Agric., ganadería, caza y silvicultura	1843	16,5	26632	32,4
Pesca	66	0,6	562	0,7
Explotación de minas y canteras	823	7,3	1017	1,2
Industrias manufactureras	397	3,5	3767	4,6
Suministro de electricidad, gas y agua	15	0,1	207	0,3
Construcción	1296	11,6	6807	8,3
Comercio	2105	18,8	12510	15,2
Venta, mant.y rep. veh.autom.y motoc	247	2,2	1486	1,8
Hoteles y restaurantes	644	5,8	3880	4,7
Trans., almac. y comunicaciones	1039	9,3	6962	8,5
Intermediación financiera	33	0,3	299	0,4
Activid.inmobil., empres. y alquileres	547	4,9	3651	4,4
Admin.púb. y defensa; p. segur.soc.afil	342	3,1	2742	3,3
Enseñanza	537	4,8	4345	5,3
Servicios sociales y de salud	209	1,9	1431	1,7
Otras activ. serv.comun.soc y personales	434	3,9	2490	3
Hogares privados con servicio doméstico	502	4,5	2227	2,7
Organiz. y órganos extraterritoriales			1	0
Actividad económica no especificada	121	1,1	1072	1,3

Fuente: <http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/IndDem/xls/150509.xls>

41% de la PEA está ocupada en el sector servicios, mientras que 24% está dedicada a actividades agrícolas y extractivas y aproximadamente 15% labora en actividades de manufactura o transformación. Por otro lado, si bien la minería no representa un porcentaje significativa del empleo (sólo el 7%), su importancia reside en el impacto económico local que tiene a través de los beneficios generados por la transferencia del canon minero al gobierno municipal, así como por los aportes directos que la Minera Condestable efectúa como parte de sus políticas de Responsabilidad Social .

Las actividades agrícolas del Valle de Mala cuentan con 8,330.43 hectáreas de superficie agrícola, los cultivos más destacados ocupan 1, 488 has. Siendo el cultivo de manzanas (50%), plátanos y vid los de mayor envergadura, juntos los tres representan el 73% de la producción del valle. Luego hay algodón y maíz duro, el resto es hortalizas. Esto se comercializa en el mercado Mayorista de Lima y en el mercado local.

Los indicadores de pobreza ubican a Mala en el quintil No. 3 de carencias, al igual que Cañete. Aun cuando todos sus indicadores son ligeramente superiores a los de Cañete, el más relevante es el de agua potable que alcanza al 26% de la población y que forma parte de las preocupaciones de la actual administración municipal.

Tabla – Mala. Indicadores de Pobreza

Fuente: Mapa de pobreza distrital de FONCODES 2006 <http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza/>

* Es un valor entre 0 y 1. Este índice es obtenido mediante el análisis factorial por el método de los componentes principales.

** Quintiles ponderados por la población, donde el 1=Más pobre, y el 5= menos pobre

	Distrital	Provincial	Regional	Nacional
	Mala	Cañete	Lima	Perú
Población Censo 2005	25,269	191,409	7'819,436	26'152,444
Índice de carencias*	0.07	0.10	0.05	-
Quintil del índice de carencias**	3	3	5	-
% de población sin agua potable	26	30	13	27
% de población sin desagüe/letrina	8	16	5	20
% de población sin electricidad	17	18	6	27
Tasa de analfabetismo femenino	6	8	4	27

En el ranking del Informe sobre Desarrollo Humano Perú – 2006 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Mala ocupó el lugar 80 entre los 1800 distritos del país. Sin embargo, y como se verá en mayor detalle en los párrafos siguientes de esta sección, esa posición relativamente favorable no obedece a logros muy positivos en el terreno educativo. Tiene posiciones mucho más bajas en índices de alfabetismo, escolaridad y .

Tabla – Mala. Ranking sobre Desarrollo Humano

	Población		IDH		Esperanza de vida al nacer		Alfabetismo		Escolaridad		Logro educativo		Ingreso familiar per capita	
	habitantes	ranking	IDH	ranking	años	ranking	%	ranking	%	ranking	%	ranking	NS mes	ranking
Distrital – Mala	25269	792	0.6719	80	74.6	65	96.0	168	84.6	1064	92.2	291	585.6	76
Provincial – Cañete	191409	22	0.6701	8	74.1	9	94.9	22	89.1	50	93.0	21	576.6	8
Regional - Lima	7819436	1	0.7033	1	75.8	1	97.5	1	89.2	6	94.7	1	687.7	1

Fuente: Informe Desarrollo Humano del PNUD. “Hacia una descentralización con ciudadanía” (2006) basado en cifras del Censo Nacional del INEI – 2005.

http://www.pnud.org.pe/PDFs_IDH/Articulos/Enero%202007/Comentaristas_especiales.pdf

En cuanto a alfabetismo, Mala tiene 96%, se encuentra mejor que Cañete y muy cerca a los índices de Lima (97.5%). Por su parte, el Censo de escolares por talla 2005 refiere que la tasa de desnutrición crónica de Mala es más baja que la de Cañete, Lima e incluso a nivel nacional.

El Censo Escolar del Ministerio de Educación del año 2007 reportaba la existencia de 57 escuelas: 23 inicial, 22 primarias y 12 secundarias. De estas 57 instituciones educativas, 2 se encuentran en el área urbano marginal, 19 en el área rural y 36 en el área urbana. Estas 32 escuelas urbanas concentran el 76.8% del alumnado (6102 de 8020 alumnos de esos niveles educativos en total). Ya para el 2008, el ESCALE del Ministerio de Educación registra 78 centros o programas, que pueden corresponder a un número menor de instituciones, de los cuales 69 son de Educación Básica Regular y los otros son programas de educación especial, básica alternativa, técnico-productiva, e institutos de formación docente. Atienden una matrícula total de 10,105 alumnos, 6288 en el sector público y 3817 en el privado. 7 de las escuelas son unidocentes o multigrado. Hay un total de 574 docentes, 295 en el sector público y 279 en el privado.

Según el Censo Escolar del Ministerio de Educación del año 2007, 505 aulas existentes en Mala, 369 se encuentran en buenas condiciones, 61 requieren de reparaciones menores y 75 de reparaciones mayores. Con respecto a los servicios, 45 de las 57 IEs tiene acceso a los 3 servicios. Solo en 5 se brinda apoyo alimentario.

Sin embargo, un problema expresado por algunos entrevistados tiene que ver con la infraestructura de los colegios construidos durante el gobierno de Fujimori, que ha presentado grandes deficiencias, así como la destrucción generada por el terremoto, particularmente en las instituciones educativas más grandes de Mala, dañadas en un 80%, según sus estimados.

Tabla – Mala. Máximo nivel educativo alcanzado, según sexo y región (en porcentajes de la población total mayor de 3 años)

	Distrital Mala			Provincial Cañete			Regional Lima			Nacional Perú		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Sin nivel educativo	7.7	6.6	8.9	9.0	7.3	10.7	6.6	5.76	7.4	11.8	9.1	14.4
Educación Inicial	3.6	3.7	3.5	3.1	3.0	3.1	2.7	2.77	2.6	3.0	3.0	2.9
Primaria incompleta	17.6	17.0	18.3	19.6	19.0	20.2	13.8	13.39	14.2	21.3	21.2	21.3
Primaria completa	9.2	8.6	9.9	10.0	9.5	10.5	8.3	7.42	9.2	11.4	11.3	11.6
Secundaria Incompleta	19.2	19.3	19.1	19.2	19.6	18.8	15.1	15.47	14.8	15.2	16.0	14.4
Secundaria Completa	25.2	28.3	22.0	22.4	25.2	19.6	27.1	28.30	25.9	19.0	20.5	17.5
Superior no Univ. Incompleta	5.7	4.7	5.5	4.4	4.1	4.6	3.8	3.78	3.9	3.0	2.9	3.0
Superior no Univ. Completa	7.1	6.4	7.7	6.1	6.2	7.1	7.3	6.95	7.7	5.6	5.4	5.8
Superior Univ. Incompleta	2.7	2.2	2.0	2.2	2.3	2.1	4.1	5.31	4.3	3.3	3.7	3.0
Superior Univ. Completa	2.7	2.7	2.7	3.1	3.4	2.8	10.2	10.86	9.6	6.0	6.4	5.6
Total por sexo	-	11,99	11,79	-	90,55	89,70	-	3,646,485	3,784,68	-	12,314,6	12,369,68
Total %		100.0	100.0		100.0	100.0		100.00	100.0		100.0	100.0

Fuente: INEI - X Censo de Población y V de Vivienda 2005

<http://www.inei.gob.pe/web/resultadocenso.asp>

70.9% de toda la población mayor de 3 años tiene al menos primaria completa y 42% tiene al menos secundaria completa. Esto se compara algo favorablemente con el promedio nacional, que arroja cifras correspondientes de 63.9 y 37.1% respectivamente. De otro lado, mientras Cañete tiene a un 9.03% de personas sin nivel educativo, esta situación sólo afecta en Mala a 7.8%, es decir, Mala se encuentra mejor que la provincia y también mejor que el índice nacional de 11.8%. El acceso a la educación inicial es mayor que los demás índices (regional, provincial y nacional), lo cual sugiere que podría estar prestándose especial interés en este ámbito.

Sin embargo, considerando el carácter mayormente urbano de la residencia de los pobladores del distrito, el diferencial favorable a Mala en cuanto a los niveles educativos alcanzados por la población nacional en su conjunto y como ya lo sugerían las variables registradas en la construcción del Índice de Desarrollo Humano antes reportadas, dista de ser muy significativo. No solo eso, sino que se perciben brechas

moderadas que, como ocurre en el nivel nacional, son aún desfavorables a las mujeres, reflejando sin duda tendencias que prevalecieron en décadas pasadas y afectando principalmente a los adultos mayores.

Así, mientras que en todo el Perú urbano y rural 66.6% de los varones mayores de 3 años tienen por lo menos primaria completa, y 61.2% de las mujeres alcanzaron ese nivel, en Mala las cifras correspondientes son 72.6 y 69.2%. Y mientras que 39.2% de los peruanos varones del campo y de la ciudad han completado la secundaria, como lo han hecho 36.1% de las mujeres que alcanzaron por lo menos ese nivel, en Mala son 44.6% de los hombres y 40.1% de las mujeres las que llegaron al mismo.

La actual cobertura educativa registrada en el siguiente cuadro muestra que si bien la atención de niños de 4 a 5 años es relativamente alta en comparación con la provincia, la región y el país, no parece estar ocurriendo lo mismo con los grupos inmediatamente mayores, lo que podría poner en peligro la posición relativa de Mala en un futuro próximo.

Tabla – Mala. Indicadores de cobertura educativa

Nivel /Localidad	Distrital	Provincial	Regional	Nacional
	Mala	Cañete	Lima	Perú
Niños de 4 a 5 años de edad atendidos	82.1	69.7	80.9	66.4
Niños de 6 a 11 años de edad atendidos	91.4	94.7	96.9	96.8
Niños de 12 a 16 años de edad atendidos	88.5	87.1	92.5	87.4

Fuente: INEI - Resultados Preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2005.

Elración: MINISTERIO DE EDUCACIÓN-Unidad de Estadística Educativa.

<http://www.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=275>

Por el contrario, si se observa la acumulación de experiencia escolar de los actuales jóvenes maleños, ésta resulta superior en todos los casos a los índices provinciales, regionales y nacionales. De agudizarse las limitaciones de cobertura antes anotadas, y no atacarse las razones por las cuales un porcentaje importante de adolescentes no está asistiendo a la escuela, esta situación podría cambiar en el futuro próximo.

Tabla – Mala. Niveles educativos alcanzados por los jóvenes (en porcentajes)

Ámbito	Distrital	Provincial	Regional	Nacional
Nivel	Mala	Cañete	Lima	Perú
Población joven (de 15 a 17 años) con primaria completa	96.8	96.5	95.9	91.8
Jóvenes (de 17 a 19 años) que culminan secundaria oportunamente	68.5	63.9	60.6	53.7
Población joven (de 20 a 22 años) con secundaria	80.4	76.4	73.6	68.2

completa				
----------	--	--	--	--

Fuente: INEI - Resultados Preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2005.

Elaboración: MINISTERIO DE EDUCACIÓN-Unidad de Estadística Educativa.

<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=275>

De otro lado, la simple expansión de la cobertura, de mantenerse estables los niveles de logros de aprendizajes, parecerían no garantizar las posibilidades de atender las demandas de empleo que el desarrollo productivo de la zona parece ofrecer, particularmente en el sector servicios.

Por último, los resultados de las pruebas censales aplicadas a estudiantes de segundo grado por el Ministerio de Educación muestran a un distrito con alto porcentaje de población urbana en el cual apenas una cuarta parte de sus estudiantes alcanza el nivel esperado en comprensión lectora, mientras que menos de 1 de cada 20 alumnos ha desarrollado las capacidades de razonamiento lógico-matemático que el currículo propone para ese grado. Si bien en lectura se está algo mejor que la provincia y que el país en su conjunto, en matemáticas la posición relativa de Mala es inferior a la de la provincia, de su región y de la nación.

Tabla - Porcentaje de alumnos de 2º grado que alcanzó el nivel de logro esperado en Comprensión de Textos y Lógico Matemático en la Prueba ECE 2007

	Comprensión Lectora	Lógico-Matemática
Distrital – Mala *	24.0	4.4
Provincial - Cañete	15.3	5.9
Región - Lima	25.4	8.1
Nacional	15.9	7.2

* La cobertura de la prueba alcanzó a 82.8% del alumnado

En ese sentido, una Directora entrevistada enfatizó la necesidad de asegurar un mejor cumplimiento de horas de trabajo, además de conseguir docentes con mejor formación, capaces de adecuar el currículo a las necesidades e intereses de los estudiantes. También hizo referencia a graves problemas administrativos, de supervisión (entendida como control y vigilancia) y de corrupción.

Por su parte, una docente señala en cambio la

“...problemática muy grande de que los niños a pequeña edad están dejando de estudiar porque tienen que trabajar, por ejemplo la casuística de La Huaca no puedo prolongar hasta enero porque los chicos se emplean en el balneario para ganar sus soles, porque los veranistas vienen a fines de diciembre entonces despoblación total, que hago yo obligándolos a venir a la escuela si los pobres de eso es de lo que viven, ese es el problema, las playas de Asia, de 11 o 12 dejan de estudiar porque tienen que trabajar unos al campo, otros a limpiar los carros, otros subempleados por acá y estudiando en la nocturna, antes se decía de quince o diez seis para arriba ahora no tienes que aperturarle en la noche a niños de 11, 12 años para que estudien y es bien peligroso.”

Igualmente señala la insuficiencia pedagógica de los profesores, quienes no se encuentran preparados profesionalmente, además de no presentar interés por mejorar y capacitarse

“... yo promuevo y muevo a las autoridades para que inviertan en capacitaciones para los docentes del valle y así se logra a duras penas el apoyo de la gestión anterior del ex alcalde y la actual también, pero los docentes no quieren, se excusan que no hay tiempo que los horarios...”

La regidora de la Comisión de Medio Ambiente declara:

“Mi pensamiento es porque la educación ha bajado tanto a la educación que era de antes. Antes la educación era mejor que ahora, los profesores eran mejor preparados que ahora. Los profesores son de instituto[y] ya están trabajando, se tendría que evaluar a los profesores, hay profesores que toman y así mareados van a enseñar a los alumnos y eso se mira, mira uno, miran los alumnos, se tendría que trabajar mucho con ellos.

2) Antecedentes y contexto político de la administración municipal

El alcalde anterior era el Doctor Hugo Nolasco Manco, médico de filiación aprista. Según nos indicaron, él no se presentó a las elecciones porque su gestión fue “desastrosa”; tuvo muchos pleitos. Sin embargo, Gina Valladares de la ONG Huayuná nos dijo: *“Con nosotros la relación directa muy buena. [Aunque, en sus discursos] se extendía demasiado...era muy confuso y eso nos da una idea de que en la gestión misma, puede haber habido confusión también. Pero sí creemos que hay que rescatar el que haya hecho efectivos los procesos participativos que se plantearon dentro de su período de gobierno. Formó el Consejo de Coordinación Local y el Consejo Participativo Local de Educación, y luego desarrolló el Proyecto de Desarrollo Concertado y se elaboró el Proyecto Educativo Local. Aunque no se llegó a implementar. Para mí, con el doctor Nolasco, el proceso de participación de la gente, esa apertura que tuvo, le dio carta abierta a los actores sociales. Y no fueron los regidores los que promovieron, fue él y el doctor Ávila que era de la oposición. Pero para mí es lo mejor que hizo el doctor Nolasco”*.

El gobierno municipal actual es conducido por el señor Víctor Hugo Carvajal Gonzáles, maleño, empresario de éxito en los Estados Unidos a donde migró en los años 70 viviendo allá por el lapso de 32 años. Políticamente se define como independiente y forma el movimiento “Unidos por Mala” que llega a la alcaldía con el 37.51 % de los votos válidos (4,724 votos). El principal contendor del partido electo de las elecciones pasadas estuvo representado por el Partido Aprista Peruano, con un 14.24% de votos a su favor. A continuación, un cuadro que muestra los partidos políticos que participaron en las elecciones municipales 2006 con la votación que cada uno recibió.

Organización Política		Votos	%Votos Válidos	%Votos Emitidos
PATRIA JOVEN		1,040	8.258 %	6.917 %
AGRUPACION INDEPENDIENTE SI CUMPLE		1,094	8.687 %	7.276 %
CONFIANZA PERU		1,382	10.973 %	9.192 %
ALIANZA ELECTORAL UNIDAD NACIONAL		1,401	11.124 %	9.318 %
PARTIDO DEMOCRATICO SOMOS PERU		426	3.383 %	2.833 %
PARTIDO APRISTA PERUANO		1,793	14.237 %	11.926 %

ARRIBA CAÑETE	3	734	5.828 %	4.882 %
UNIDOS POR MALA	2	4,724	37.510 %	31.420 %
Total de Votos Válidos		12,594	100.000 %	83.765 %
Votos Blancos		1,858		12.358 %
Votos Nulos		583		3.878 %
Votos Impugnados (Pendientes para resolución)		0		0.000 %
Total de Votos Emitidos		15,035		100.000 %

Fuente: Resultados de elecciones municipales de la ONPE, 2006 disponibles en: <http://www.onpe.gob.pe>

El señor Carbajal convoca a personas de la localidad a acompañarlo, logrando cinco de siete asientos en el Concejo Municipal. Dentro de éstos se ubican los siguientes regidores: Arturo Ruiz Francia, Erika Ramírez Chumpitaz, Gaby Quispe Díaz, Francisco Francia Yaya y Mercedes Huapaya Caballero. Los otros dos regidores, Esteban Ávalos Quispe y Víctor Cevallos Colán, representan al Partido Aprista y a Unidad Nacional, respectivamente.

La imagen que se tiene del actual alcalde es que es *“una persona muy accesible, se proyecta mucho más hacia adelante, al futuro, el tiene mucho interés en educación, el problema es el tiempo y la falta de continuidad”*.

Una de las medidas adoptadas por el alcalde, y que llamó la atención a varias personas entrevistadas, es no haber sacado a todo personal de la anterior administración. Sobre este tema el mismo alcalde nos dice: *“El personal ya ha sido evaluado y estoy trabajando casi con el cuarenta por ciento del gobierno anterior. Para que vea usted cómo en el gobierno anterior no hubo desarrollo y ahora hay desarrollo con el mismo personal. Sino que era cuestión de administrarlos [sic]. Porque tú no puedes estar en el tema de agarrar uno, botar uno, entonces ¿cuando te vas a establecer? Porque lo único que hacemos es alimentar el sentido de opinión de los contrarios o de la clase que siempre ha deseado que el pueblo no desarrolle”*.

Se dice también que escucha a los demás y que tiene un trato democrático con todos los trabajadores y personas en general. Su discurso plantea permanentemente la necesidad de trabajar en equipo y relata los logros obtenidos con un proyecto compartido para instalar redes de agua con una de las comunidades altas.

Es evidente que, proviniendo de la actividad empresarial privada, le molestan las limitaciones que impone la gestión pública, especialmente en la realización de los proyectos y en las trabas burocráticas con las que se encuentra. El grupo de regidores que lo acompaña hasta ahora siente que las cosas van bien y que podrán tener logros adecuados, porque siente que en los diez meses de gobierno que llevaba por aquél

entonces han avanzado muchas cosas. Inclusive, a principios del 2008, el Gerente Municipal, opinando sobre el primer año de gobierno, nos refirió lo siguiente: “*En una gestión hemos hecho más que de lo hecho en dos gestiones*”. Según nos decían, el lema del actual alcalde es “*sí se puede*” cambiar las cosas.

Entre los planes que maneja el alcalde está el promover la conformación de una subregión junto con otros distritos vecinos de Mala: “*Estamos con la idea de trabajar en el plan de hacer una subregión. Porque yo soy presidente de la cuenca, de gestión de la cuenca del río Mala. Yo he unido ahorita a las provincias de Huarochirí, Yauyos y Mala... Yo los he ayudado en carreteras en maquinarias los he visitado y [me dicen] ‘señor Carbajal vamos a la subregión’, y esto parece mentira. Es una idea que va a dar resultados porque de esta manera vamos a unir salud y educación*”.

Por su parte, la Directora de la ONG Huayuná nos dice que el alcalde Carbajal tiene una personalidad “arrolladora” y que gracias a su empuje está sacando adelante algunos proyectos, pero a la vez originando algunos inconvenientes: “*(...) por su manera de ser sí está consiguiendo que algunas cosas ocurran. Pero también por su manera de ser está generando algunas reacciones adversas, críticas de gente que se siente maltratada... No sé. Algunas cosas me parecen que podrían ser fruto de una aspiración política mayor [de parte del alcalde], otras porque quiere que se hagan las cosas por su pueblo... a su estilo de empresario gringo*”. La preocupación expresada por esta persona y por algunos miembros de la Mesa de Concertación para la Descontaminación de la Cuenca del Río Mala es que ese “estilo personal” acabe frenando el desarrollo del proceso de participación³.

Diversos elementos recogidos en el trabajo de campo permiten concluir que la llegada del señor Carbajal a la alcaldía es –en gran medida– producto del vínculo previo que él estableció con instituciones y comunidades en general de Mala. En efecto, a pesar de residir en los EE.UU., mantuvo diversos contactos con Mala y realizó una activa labor de beneficencia y filantropía con varios grupos de la localidad. Resultan constantes, por ello, las referencias a la labor de ayuda y apoyo que él –con los recursos que le permitía su posición de empresario exitoso en el país del norte– efectuó en años pasados.

Así, por ejemplo, la señora Norma Masgo –actual Gerente de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana de la Municipalidad– relata que cuando ella trabajaba como Subdirectora en un colegio de Mala recibió donaciones del señor Carbajal (por ejemplo, de instrumentos musicales para la banda de música). Según nos comentan el Gerente Municipal, Carlos Labbe, y el Teniente Alcalde, Arturo Ruiz Francia, antes de pensar siquiera en ser alcalde, el señor Víctor Hugo realizó diversos donativos hacia las instituciones educativas como por ejemplo donación de computadoras al IST e IIEE de Mala y San Antonio, así como 1,000 bolsas de cemento para construir el cerco perimétrico del colegio Dionisio Manco Campos. Asimismo, Labbe nos cuenta que durante la campaña se brindó un apoyo especial a los PRONEI y Wawa Wasis, ya que no cuentan con presupuesto por parte del Ministerio de Educación. De esta manera, se

³ En este sentido, creemos que la siguiente cita del discurso del alcalde podría corroborar en cierto sentido la opinión del Director de Huayuná: “*Estamos con la idea de trabajar en el plan de hacer una subregión. Porque yo soy presidente de la cuenca, de gestión de la cuenca del río Mala. Yo he unido ahorita a las provincias de Huarochirí, Yauyos y Mala... Yo los he ayudado en carreteras en maquinarias los he visitado y [me dicen] ‘señor Carbajal vamos a la subregión’, y esto parece mentira. Es una idea que va a dar resultados porque de esta manera vamos a unir salud y educación*”.

refaccionaron los PRONOEI –alrededor de 15- y los Wawa Wasis –cerca de 20- del distrito; para los PRONOEI se donó pintura, cemento, material didáctico e implementación de baños; y en el caso de los Wawa Wasis se proporcionó plásticos, esteras y materiales.

Por ello, la percepción predominante entre muchas personas –líderes sociales y autoridades locales- apunta a resaltar el carácter dadivoso y solidario del actual alcalde.

“Porque él apoya, apoyaba siempre, ¿no? Y entonces siempre preocupado por la educación. Porque ahora que estoy en la gestión [de la municipalidad], siempre, cada vez que me encuentro con alguna persona (me) dice: ‘sí, me ayudaba a pagar mi luz’, ‘me ayudaba en mis necesidades’ de, por ejemplo, un problema de salud, problemas familiares. Entonces él venía y nos apoyaba, es una persona muy dadivosa” (Norma Masgo de Ruiz, Gerente de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana).

No fue casual que varios de los entrevistados –sobre todo aquéllos cuyo trabajo implica relación con la comunidad- al hablar del alcalde dijeron que se trata de una persona que es “generosa con su dinero” para hacer referencia a los aportes voluntarios que él mismo hace para sufragar gastos de actividades y obras de la municipalidad –sin cobrar o efectuar una devolución de los mismos. Por ejemplo, según nos relata Gaby Quispe, el alcalde sigue apoyando a los PRONOEI a título personal, es decir con su propio presupuesto, donándoles materiales y pagando el servicio de fumigación. En el marco de esto, el Gerente Municipal nos comentaba lo siguiente:

“Él es un tipo muy bonachón, muy buena gente, muy humano y apoya. Acá hacen cola para que el de su bolsillo les dé (...) por más que se le dice que no lo haga.” (Carlos Labbe, Gerente Municipal)

Además, el Teniente Alcalde nos explicó que durante los primeros meses del año 2007 los regidores y el alcalde donaron parte de su sueldo para contar con un Fondo de Apoyo para los Microempresarios.

Estos antecedentes han marcado el estilo político del actual alcalde, el cual se caracteriza por una mezcla de voluntad para una gestión moderna y algo de paternalismo y asistencialismo.

Precisamente, otro elemento fundamental que le permitió llegar a la alcaldía –vinculado a los rasgos anteriormente señalados- está dado por la imagen de empresario exitoso. Como se puede leer en una Carta abierta difundida para la campaña electoral del 2006, el señor Carbajal proyectó –desde un inicio- la idea de que se trata de un hombre exitoso y afortunado –“soy conciente que la vida me ha sonreído”- que busca retribuir “sirviendo a la tierra amada”, vale decir, Mala. En ese mismo documento él señala la trayectoria de vinculación y apoyo que ha tenido desde el pasado con su distrito: “por lo que desde años atrás vengo participando solidariamente con mi pueblo Maleño en todo aquello que está a mi alcance”.

Sin embargo, durante las obras de construcción del nuevo local municipal, las oficinas han sido temporalmente instaladas en un local de hospedaje y recreación de propiedad de la familia del alcalde y el primer piso de la casa de la madre del Sr. Víctor Hugo ha sido acondicionado para el funcionamiento del despacho de alcaldía. En general, parece

que la población reconoce esta imagen de “dávioso” que busca proyectar el alcalde, considerando este traslado inmobiliario como parte de su generosidad. No obstante, según nos indicó el encargado de Planificación y Presupuesto, la municipalidad efectúa el pago de alquiler por estos dos espacios, con lo cual no necesariamente se trataría de un acto de desprendimiento por parte del alcalde.

3. Descripción de la estructura municipal

Como lo establece la LOM, el Concejo Municipal es el máximo órgano de gobierno de la Municipalidad Distrital de Mala y ejerce funciones normativas y fiscalizadoras. Está conformado por el Alcalde y siete regidores⁴.

La alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno local y está a cargo del Alcalde, quien es el representante legal de la Municipalidad y su máxima autoridad administrativa.

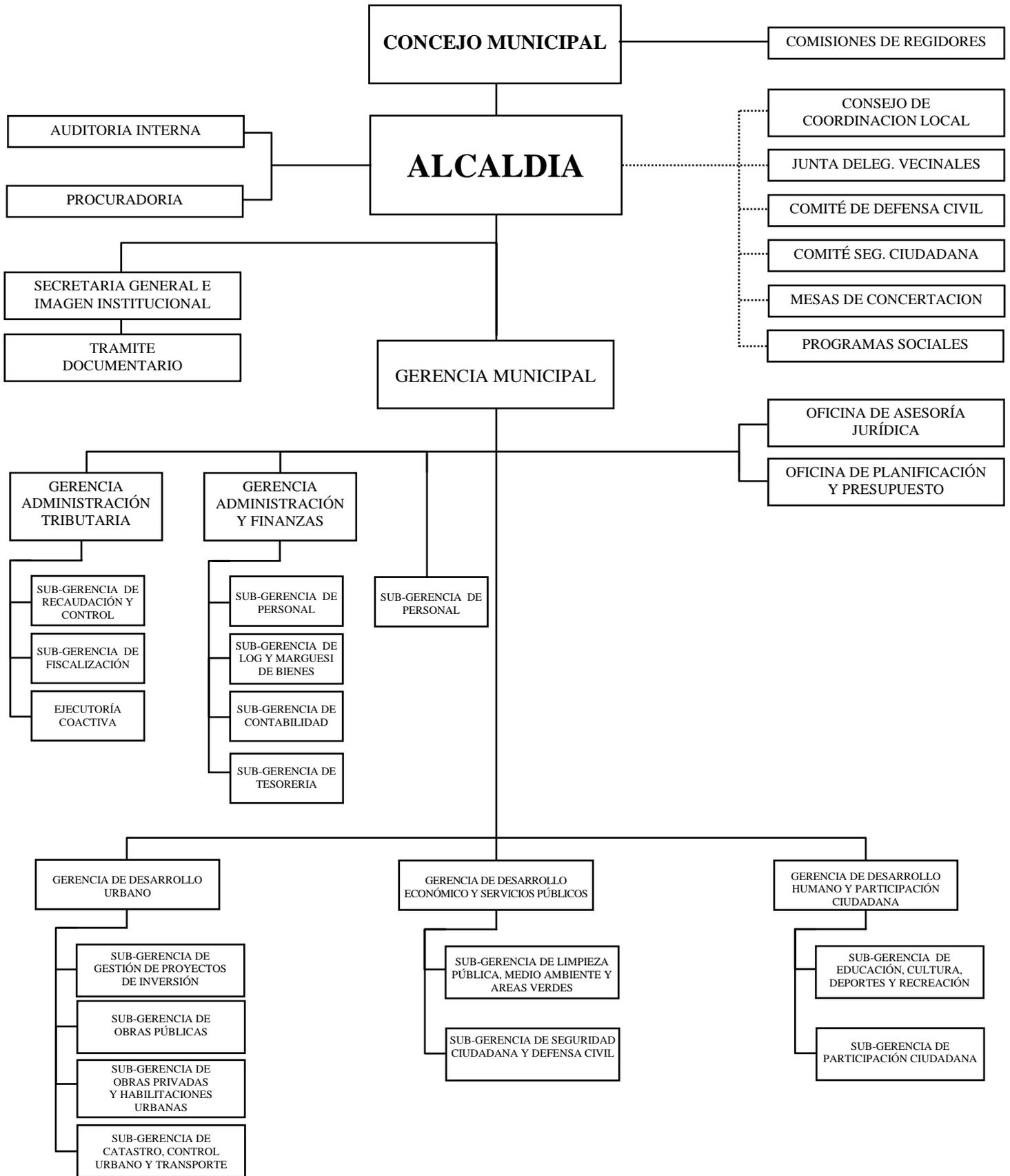
A continuación se mencionarán las siete Comisiones de Regidores y sus respectivos encargados:

- Comisión de Administración y Presupuesto, a cargo del Prof. Arturo Ruíz Francia.
- Comisión de Rentas y Tesorería, Erika Ramírez.
- Comisión de Servicios Públicos y Medio Ambiente, Mercedes Huapaya.
- Comisión de Desarrollo Urbano, Francisco Francia Yaya.
- Comisión de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, Prof. Gaby Quispe Díaz.
- Comisión de Seguridad Ciudadana y Transporte, Víctor Ceballos C.
- Comisión de Mercados, Esteban Ávalos Quispe.

De acuerdo al organigrama de la Municipalidad (ver organigrama adjunto), existen algunos órganos de coordinación y concertación. En primer término, está el Consejo de Coordinación Local Distrital de Mala, conformado por el Alcalde –en calidad de presidente-, los regidores, organizaciones sociales de base y demás actores sociales del distrito; la Junta de Delegados Vecinales, integrada por los representantes de las Juntas Vecinales del distrito, así como de las organizaciones sociales que promueven el desarrollo local y la participación vecinal; el Comité de Seguridad Ciudadana como órgano consultivo y de coordinación con la ciudadanía que se funda en acuerdos explícitos entre ambos para velar por la seguridad del distrito; las Mesas de Concertación, integrado por las Mesas Zonales que representan a la comunidad organizada, instituciones públicas y privadas y se rige por su propio reglamento; el Comité Distrital de Defensa Civil; y el Comité de Administración del Vaso de Leche.

⁴ El ingreso del alcalde está determinado por la normativa dada por el ejecutivo. A principios de año alcanzaba los S/. 3,600 nuevos soles mensuales. Mientras que los regidores reciben una dieta de S/. 900 nuevos soles mensuales.

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MALA ⁵



⁵ Organigrama establecido según la Ordenanza N° 001-2007- MDM

El órgano de dirección de la Municipalidad es la Gerencia Municipal, la misma que es responsable de dirigir la gestión administrativa de la municipalidad en su conjunto. Está a cargo del Gerente Municipal quien es designado por el Alcalde y puede ser cesado sin expresión de causa.

La Oficina de Auditoría Interna es el órgano de Control Institucional y está encargada de ejercer el control interno posterior de los actos y operaciones que desarrolla la municipalidad sobre la base de los lineamientos y cumplimiento del Plan Anual de Control.

La Oficina de Planificación y Presupuesto es el órgano de asesoramiento encargado de organizar, dirigir y controlar las actividades de planificación, presupuesto, racionalización, procesos y estadística. Cuenta con la Sub-gerencia de Planificación y Presupuesto, la misma que se encarga del proceso de la planificación de la gestión en la municipalidad.

Como órganos de apoyo están la Secretaría General que apoya al Concejo Municipal en relación a los temas administrativos y se encarga de la imagen institucional, así como lo concerniente al trámite documentario y sistema de archivo, para lo cual cuenta con la Sub Gerencia de Trámite Documentario y Archivo; la Gerencia de Administración y Finanzas que se encarga de la administración general de la institución, contando con las Sub Gerencias de Personal, de Logística y Margesí de Bienes, de Tesorería, y de Contabilidad; la Gerencia de Administración Tributaria a cargo de la administración recaudación y fiscalización de los ingresos tributarios por medio de las Sub Gerencias de Fiscalización, de Recaudación y Control, y de Ejecutoría Coactiva; y la Sub Gerencia de Informática, Telecomunicaciones y Estadística que presta servicios informáticos y estadísticos, desarrollando sistemas de informática.

De acuerdo al organigrama, la Municipalidad cuenta con tres órganos de línea: la Gerencia de Desarrollo Urbano, la Gerencia de Desarrollo Económico y Servicios Públicos y la Gerencia de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana.

La Gerencia de Desarrollo Urbano está encargada de conducir el proceso de desarrollo urbano integral y armónico de la circunscripción, en sus aspectos de planeamiento, vivienda, control de obras públicas y privada, ornato, así como regular y ejecutar la normatividad relacionada con el transporte urbano del distrito. Cuenta con cuatro subgerencias (Subgerencia de Gestión de Proyectos de Inversión, Subgerencia de Obras Públicas, Subgerencia de Obras Privadas y Habilitaciones Urbanas y Subgerencia de Catastro, Control Urbano y Transporte).

La Gerencia de Desarrollo Económico y Servicios Públicos es la encargada de desarrollar actividades relacionadas a la promoción de desarrollo económico y a la regulación, formalización y control de las actividades comerciales y defensa del consumidor; así mismo de brindar diversos servicios al distrito tales como la limpieza pública, medio ambiente, áreas verdes, registro civil, seguridad ciudadana y prevención y apoyo en casos de desastre. Para cumplir sus funciones cuenta con la Subgerencia de Limpieza Pública, Medio Ambiente y Áreas Verdes. Subgerencia de Registros Civiles y Cementerio y Subgerencia de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil.

La Gerencia de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana es el órgano de línea encargado de organizar y promover el desarrollo de la población del distrito en el campo de la educación, cultura, deportes y recreación. También tiene entre sus funciones canalizar la participación de las organizaciones sociales en las actividades de la municipalidad. Desde allí se maneja la Oficina de Registros Civiles y la de Cementerio.

También tiene bajo su cargo la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente–DEMUNA –encargada de promover y proteger los derechos de los niños y adolescentes- y la Oficina Municipal de Atención a las Personas Discapacitadas OMAPED –que ve todo lo relacionado al apoyo y la promoción de los derechos de las personas con discapacidad-.

Para cumplir con sus funciones, esta Gerencia cuenta con dos subgerencias: la Subgerencia de Participación Ciudadana y la Subgerencia de Educación, Cultura, Deportes y Recreación. De acuerdo al ROF, entre las principales funciones que tiene esta última Subgerencia están las siguientes:

- “Planear, promover, organizar, dirigir, ejecutar, controlar y evaluar la ejecución de las acciones de carácter artístico, educativo, cultural, folklórico, turístico, deportivo y recreativo (...)”.
- “Promover, organizar y apoyar la creación de bibliotecas, museos, galerías de arte, pinacotecas y otros centros de exhibición de obras culturales y administrar los de propiedad municipal”.
- “Promover, participar y cooperar en programas de alfabetización, en coordinación con el Ministerio de Educación.

También se incluyen otras funciones como la promoción de actividades de tipo cultural y folclórico, y la difusión de las manifestaciones del “patrimonio cultural local”; así como la promoción y el fomento de la recreación y el deporte entre la niñez y el vecindario en general.

4. Recursos económicos y capital humano

La Municipalidad se encuentra ubicada en la plaza principal de Mala, frente a la iglesia y junto a la Comisaría, es un local antiguo, con pocas facilidades para desarrollar el trabajo administrativo. En un solo ambiente se encuentra la sala del Concejo, la Secretaría General, la Gerencia de Administración, la Subgerencia de Personal, Contabilidad, separados por pequeños tabiques y bastante hacinados. Igual ocurre con el local de la DEMUNA, el espacio es insuficiente para el personal que trabaja allí y para la atención al público. Los servicios higiénicos son inadecuados. En realidad las condiciones de trabajo no son óptimas, pero hay un proyecto de construcción del Palacio Municipal que reemplazaría el local actual de la Municipalidad.

Además de estos dos inmuebles, la Municipalidad cuenta con un Camal municipal, un Mercado municipal, el Cementerio Municipal y otros terrenos a los cuales aún no se les

ha hecho el saneamiento físico legal. Cuenta además con una camioneta y con tres moto-taxis, dos para el traslado de los funcionarios de un local al otro.

El equipamiento informático en apariencia es antiguo; pero, según algunas personas entrevistadas, la cantidad es suficiente para los requerimientos que ellos tienen.

Preguntado el responsable de Planeamiento y presupuesto sobre cómo ve el desarrollo de la Municipalidad en sus seis años continuos trabajando en ella nos dice: *“Ha habido un mejoramiento continuo. En el 2002 todavía teníamos un desarrollo incipiente, en 1999 se trabajaba con máquinas de escribir; la computadora era un lujo...”*. Señala que hasta el año 2003 había limitaciones, pero que en el año 2002 se empezó a equipar con la idea de cubrir las necesidades de cada área.

Si embargo, la Gerente de Administración Tributaria opina más bien que uno de los problemas de su área es el equipamiento para poder sistematizar la información y mejorar la atención al contribuyente. *“Hay mucho desorden y se espera poder mejorar el espacio cuando se construya el Palacio Municipal que está en proyecto. Contamos para atender el día a día, pero no para mejorar el sistema”*. Cuentan con dos sistemas de gestión computarizados, pero desactualizados, nos decía que hay que traer un programa que facilite las labores, y permita un mejor control tanto de salida como de ingresos. *“La idea es ésa y ese sistema nos permitiría enlazarnos con las demás oficinas, con Trámite documentario y Desarrollo Urbano, que sería lo ideal para que todos sepamos la información que tiene cada oficina, para que sea un sistema multifuncional, para que todos sepamos de todos”*. La oficina en la que está ubicada esta gerencia (DEMUNA) no cuenta con internet, ni intranet. Sólo hay internet en la oficina de la alcaldía.

Ingresos Propios

Los ingresos propios están constituidos por los servicios que brinda la municipalidad y por dos impuestos: predial y alcabala. Los arbitrios constituyen parte de los servicios que se brindan, luego están los recursos que se generan con el Mercado municipal, el cobro de estacionamiento, el cobro a ambulantes, el Cementerio, las partidas de defunción y de nacimiento, soltería matrimonios, licencias de construcción, y otros cobros incluidos dentro de rentas de la propiedad, prestación de servicios o venta de bienes.

Sobre el tema de la recaudación, la Gerente de Administración Tributaria informó que los ingresos que se estaban recogiendo eran bajísimos, agregando que el supuesto es que los ingresos tienen que cubrir los gastos, pero que en realidad estos no cubren ni siquiera el 50% de ellos. Ella señala que *“falta crear una conciencia o una educación tributaria...El contribuyente no es capaz de venir a la municipalidad. La municipalidad tiene la obligación de informarle y el contribuyente de informarse, es una participación y responsabilidad mutua. Lo planteado para este año, en esta gestión es educar, educar y explicar a la gente que es lo que se quiere hacer y que ellos mismos vean que es lo que se está haciendo”*.

El funcionario de la oficina de Planeamiento y Presupuesto señaló que en cuanto a los recursos propios un problema planteado es que la captación proyectada no se cumple (“hay evasión de impuestos”, “la gente no paga”). Hay comportamientos estacionales,

dado que en la temporada de verano se tiene una recaudación que alcanza su pico máximo de ahí va bajando hasta noviembre. La recaudación de enero y febrero se redistribuye para los otros meses del año.

El presupuesto total de ingresos de la Municipalidad Distrital de Mala suma S/. 8'890,846 nuevos soles. La composición del mismo es como se observa en el siguiente cuadro adjunto.

Fuente de ingresos	Monto (S/.)
Recursos ordinarios	244,787
Recursos propios (incluye tasas, registro civil, licencias de funcionamiento, impuesto predial, alcabala, etc.)	1'719,637
Donaciones y Transferencias (para proyectos de infraestructura)	224,852
Canon y regalías (que incluye Canon minero, canon hidroenergético, canon pesquero, canon forestal, regalías mineras y regalías del Fondo de Desarrollo de Camisea)	5'285,894
FONCOMÚN	1'247,746
Otros (Saldo de años fiscales anteriores)	167,930
TOTAL =	8'890,846

Fuente: Elaboración propia en base al cálculo de montos del Presupuesto Institucional Modificado - PIM del Cuadro "Presupuesto Institucional de Ingresos – al IV Trimestre del ejercicio 2007", Municipalidad Distrital de Mala.

Debe observarse que en el rubro "Donaciones y Transferencias" se incluye donaciones de personas jurídicas (por un monto de S/. 8,750) y donaciones de personas naturales (por S/. 2,006 nuevos soles). Aunque no se pudo confirmar, es probable que este monto incluya donaciones que el mismo alcalde ha hecho de "su bolsillo" para la Municipalidad -como nos lo dijeron varias personas que había ocurrido en más de una ocasión-.

Como se puede observar en el siguiente cuadro adjunto, una desagregación de los "recursos propios" del anterior cuadro permite saber que las principales fuentes de ingreso de la Municipalidad son las licencias de construcción, el pago por funcionamiento de quioscos y puestos de venta, (principalmente del mercado), el ingreso por otros rubros como el Cementerio y el Camal Municipal, y los alquileres de inmuebles municipales (como el estadio).

Fuentes de financiamiento del presupuesto municipal (año 2007)

Rubro	Monto (S/.)
Recursos Directamente Recaudados (tasas, registro civil, licencias de funcionamiento, etc.)	1,133,137
Tasas (registro civil, licencias, limpieza, etc.)	628,790
Venta de bienes (venta de agua)	23,880
Prestación de servicios (baños, cementerio, camal)	336,600
Rentas de la propiedad (alquileres, derechos)	94,000
Multas, sanciones y otros.	20,000
Financiamiento (saldo de años fiscales anteriores)	29,867
Ingresos corrientes por Impuestos	586,500
Impuesto predial	430,000
Alcabala	130,000
Impuesto a espectáculos no deportivos	18,000
Otros	8,500
TOTAL =	1,719, 637

Fuente: documentación interna de la MDM

Teniendo en cuenta que –como se ha visto anteriormente- el presupuesto total asciende a S/. 8’890,846 nuevos soles, se deduce que sólo el 19.3 % del presupuesto está cubierto por recursos generados por la misma municipalidad.

Por otro lado, una comparación del Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) permite observar un incremento sustancial de los recursos disponibles de la Municipalidad en el año 2007.

En efecto, mientras que el PIA a inicios del año sumaba S/. 4, 822,490 nuevos soles, el PIM alcanza –como se ha mostrado antes- la suma de S/. 8, 890,846 nuevos soles. Es decir, el presupuesto se incrementó en casi el doble (en 1.8 veces, para ser más precisos). El incremento principal se dio en el rubro correspondiente al Canon y las regalías –donde se registró un crédito suplementario de algo más de S/. 3,500 nuevos soles-.

Recursos Humanos

Como puede verse en el Cuadro adjunto, la Municipalidad cuenta a la fecha con 18 personas en calidad de Directivos o funcionarios. También tiene 52 empleados y 36 obreros. Cabe señalar que las dos terceras partes de los empleados están contratados bajo la modalidad de servicios no personales.

Relación de Personal de la Municipalidad Distrital de Mala		
FUNCIONARIOS		18
EMPLEADOS	Empleados permanentes	8
	Empleados contratados	44
OBREROS	Obreros permanentes	10
	Obreros contratados	26
TOTAL		106

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación proporcionada por la Subgerencia de Personal de la Municipalidad Distrital de Mala. Información actualizada al 15 de Enero del 2008

Otra información interesante –proporcionada por el área de Personal de la Municipalidad- se refiere al nivel educativo de todo el personal que labora en la Municipalidad⁶. Al respecto, cabe indicar que casi la totalidad de los funcionarios tiene carrera superior; casi todos de nivel universitario, sólo dos de nivel técnico. Entre los empleados, predomina el nivel de técnico; aunque también hay muchos que tienen nivel de educación secundaria. En cambio, entre los obreros, los niveles educativos corresponden al de primaria y, en menor medida, al de secundaria.

Como se puede observar, un rasgo notable de esta municipalidad es el alto grado del capital humano en el nivel de directivos y funcionarios. El mismo alcalde tiene una carrera de Negocios en Estados Unidos. El Jefe de Planeamiento y Presupuesto es contador y está haciendo un post grado en Administración Pública, el Administrador es economista, la Gerente de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana es docente, el Jefe de Personal es docente, la Gerente de Administración Tributaria, es técnica en construcción civil, la Tesorera es técnica en Contabilidad, sabemos de algunos regidores también profesionales, la regidora de la Comisión de Educación, Cultura, Recreación y Deporte es docente de educación inicial, por otro lado también es Coordinadora de Educación Inicial de la UGEL 08 de Cañete, el Teniente Alcalde es odontólogo y profesor del Instituto Superior Tecnológico, el regidor de la Comisión de Seguridad Ciudadana y Transporte es contador, la regidora de la Comisión de Servicios Públicos y Medio Ambiente es técnica en farmacia. Si además se toma en cuenta que muchos de ellos ya tienen cinco o seis años de experiencia en la municipalidad, se puede concluir que hay un capital humano notable.

Un dato adicional es que una parte de la plana de directivos y funcionarios –que incluye a Gerentes y Sub Gerentes- entró a trabajar a la Municipalidad en el año 2007; vale decir, con la actual gestión. Esto se así porque esos cargos corresponden al “personal de confianza”; entre quienes está el Gerente Municipal, el Gerente de Administración y Finanzas, la Gerente de Administración Tributaria, la Gerente de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana, el Sub Gerente de Logística y la secretaria del Alcalde.

⁶ Fuente: Documento “Relación de Personal de la Municipalidad Distrital de Mala al 15 de Enero de 2008” donde se consigna el cargo y el “grado de estudio”, así como la “fecha de ingreso” a la Municipalidad.

Por otro lado, se han mantenido algunos empleados (sobretudo personal de servicios) y funcionarios (considerados como cargos de confianza) que entraron en el 2003. Entre estos últimos figuran: Juan Carlos Herrera, quien es Sub Gerente de Personal; Diego Palma, quien es Sub Gerente de Contabilidad y además encargado de la Gerencia de Planificación y Presupuesto; el Señor Pedro Huapaya de Secretaría General; y la Tesorera.

En los otros niveles de cargos, el personal más antiguo –como eres de esperarse– corresponde a los empleados y los obreros permanentes, cuyas fechas de ingreso fluctúan entre el año 1977 y 1992. La mayor parte de obreros y empleados contratados tienen como año de ingreso el 2003 y 2007.

Sin embargo, según refirió el Prof. Juan Carlos Herrera, Sub Gerente de Personal, en la entrevista que se le hiciera, entre los empleados hay dos que han cumplido 30 años de servicios y otros seis están en un promedio de 12 y 15 años de servicios. Entre los obreros hay uno con 30 años de servicios, otros con 27, 13 y 14 años de servicios. A los contratados no se les computa, pero hay muchos que tienen tiempo largo de servicios –y hay reclamaciones laborales en el Ministerio de Trabajo–.

El hecho que casi la totalidad de los funcionarios sean profesionales, si bien proporciona una buena base para un capital humano capaz de realizar una buena gestión edil, no necesariamente garantiza cierto consenso político al interior de la comuna y del distrito en general. Desde la percepción de la propia población, el hecho que resida o no en el distrito parece tener una enorme gravitación –incluso mayor que su nivel de formación–. Sobre el tema nos dice el Sub Gerente de Personal:

“Los funcionarios municipales son profesionales en muchos casos. A veces se cuestiona, sin embargo, que sean profesionales que no conocen la realidad del lugar, porque trabajar en una municipalidad implica asumir que todos los días de la semana se tiene una gran demanda de atención del pueblo, del público y esa capacidad de atención no solamente requiere una capacidad profesional, sino también de un conocimiento profundo de la realidad en la que se trabaja y eso a veces pasa. Y la otra, es la falta de identificación con los intereses de la comunidad y por eso a veces se reclama de la falta de identificación de un funcionario porque manejan las cosas más superficialmente. En cambio, una persona que vive acá aunque no tenga la capacidad profesional, tiene esa emoción social, esa identificación con su pueblo. Con toda franqueza le comento que hemos tenido a veces intercambio de palabras con funcionarios por esos motivos; porque las cosas tienen que tratarse con una voluntad de solucionar y no postergar las cosas. Hemos también tenido casos de inmoralidad...la madurez hace comprender que...estamos acá para defender los intereses de la comunidad, sus bienes y su dinero...”

Hay funcionarios maleños que forman parte de una población permanente de la capital del distrito, San Pedro de Mala. Aparentemente, ellos forman parte de una clase media profesional que fue asumiendo responsabilidad e interés en el desarrollo de Mala desde los años 60, muchos de ellos parecen ser hijos o quizás nietos de agricultores tradicionales. De hecho, las directoras de los colegios públicos y privados y otros entrevistados formarían parte de esta “elite profesional” con una trayectoria de participación en los asuntos del distrito.

Esto explicaría el por qué varios de los cargos de confianza han sido encargados a profesores con experiencia docente en el distrito. Entre ellos se puede mencionar al Teniente Alcalde; la Regidora de la Comisión de Educación, Cultura, Recreación y Deporte; la Gerente de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana; y el Sub Gerente de Personal⁷.

Debe tenerse en cuenta, también, que la Gerencia de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana está a cargo de la profesora Norma Masgo⁸, docente cesante que trabaja en forma estrecha y articulada con la Regidora Gaby Quispe, encargada de la Comisión de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, quien, como ya se mencionó es profesora de educación inicial. La Gerencia cuenta con las Sub Gerencias de Educación, Cultura y Deporte, y la de Participación Ciudadana pero los cargos sub gerenciales no han sido cubiertos. La Gerente cuenta con dos auxiliares administrativas jóvenes, ambas con educación secundaria que ingresan en febrero del 2007 y un auxiliar administrativo con estudios técnicos en contabilidad, quien cuenta con alrededor de quince años de servicio y actualmente cumple las funciones de técnico deportista; una Jefa de la DEMUNA, quien también atiende los asuntos del OMAPED, y el año pasado ha cumplido 30 años de servicio; y dentro del área de Registros Civiles se ubica la Jefa, un técnico de registro civil y una auxiliar administrativa.

Por último, respecto a la política de personal de la Municipalidad, debe señalarse que –a diferencia de lo observado en otras municipalidades- en la de Mala al menos se pudo registrar la existencia de iniciativas de evaluación del personal. Lo cual podría ser un indicador de cierto tipo de política de recursos humanos. Desde el área de personal se usa una “Ficha de evaluación del rendimiento laboral” que se ha estado aplicando a todo el personal de manera semestral, por lo menos desde el año 2003⁹. A través de ese instrumento se evalúan cinco aspectos del desempeño laboral: iniciativa, grado de responsabilidad, productividad, calidad de trabajo y asistencia y puntualidad –y en cada uno de ellos se establece una calificación de “deficiente”, “regular”, “bueno” o “muy bueno”-. Se incluye una sección de recomendaciones (que considera la posibilidad de una indicación para ser capacitado en alguna área o especialidad), así como de apreciaciones más cualitativas sobre el potencial y los méritos del personal.

La ficha ha sido aplicada cada semestre (2 veces al año) desde la gestión anterior pero no sabemos cómo ha sido antes. Sin embargo, puede ser un indicador de cierta preocupación de parte de las autoridades municipales por manejar el tema de los recursos humanos internos de una forma más profesional y seria.

En relación al tema de capacitación laboral, si bien el municipio carece de un plan interno de capacitación se brindan algunas facilidades, como el costeo de pasajes y viáticos para que los trabajadores puedan asistir a las invitaciones que constantemente

⁷ Según nos contó el profesor Juan Carlos Herrera, cuando se desempeñaba como docente del colegio “Dionisio Manco Campos”, tuvo oportunidad de enseñarle a varios de los actuales empleados.

⁸ La señora Masgo es jubilada con una larga carrera docente. Trabajó como tal en el colegio “Dionisio Manco Campos” de Mala, a cargo de la subdirección del mismo. Luego de su retiro, estuvo a cargo del Programa de Wawa Wasis del distrito de Mala, desde el año 2000 cuando se funda el programa en el distrito.

⁹ Aunque el Sub Gerente de Personal nos dijo durante la entrevista y nuevamente por teléfono que no conoce la fecha de elaboración de la Ficha ni desde cuándo se ha estado aplicando, ya que él la encontró cuando ingresó en el 2003.

han estado recibiendo de parte de diversas instituciones como el Colegio de Ingenieros y organismos estatales, tales como la RENIEC, el Ministerio de Justicia, Ministerio de Trabajo y la Municipalidad Provincial de Cañete.

Asimismo, se brinda facilidades de horario para el caso de los empleados que estudian, tal es el caso de Diego Palma, Contador Técnico, encargado de la Oficina de Planificación y Presupuesto, quien se encuentra estudiando Gestión Pública en la Universidad Inca Garcilaso De la Vega. Asimismo, anteriormente se contaba con un Convenio Formal entre la municipalidad y el Instituto Tecnológico de Mala para que los estudiantes de últimos ciclos y recién egresados puedan realizar sus prácticas pre-profesionales en esta entidad, lo cual se sigue llevando a cabo. De esta manera, varios asistentes de las gerencias y sub gerencias han ingresado como practicantes y luego han sido contratados como empleados.

Además, en la gestión anterior se contaba con un convenio por el cual dos empleados obtuvieron becas para estudiar computación. Adicionalmente, por medio de los Programa a Distancia de las universidades San Luis Gonzága de Ica y la San Martín de Porres de Lima, algunos trabajadores pudieron acceder a estudiar Diplomados en Gestión Pública y en Secretariado, los cuales fueron costeados por el gobierno del señor Nolasco.

5.- Planificación y gestión de la municipalidad

Entre los documentos administrativos de gestión con que cuenta la Municipalidad está el **Reglamento de Organización y Funciones** - ROF. Más bien, el Manual de Organización y Funciones – MOF se encontraba en proceso de formulación; mientras que el TUPA estaba siendo modificado por no reflejar el costo de los procedimientos correspondientes. Según nos señalaron, el ROF sí se adecua a las necesidades de la organización; fue realizado por técnicos de la municipalidad, pero aún no se cumple completamente.

Por otro lado, durante la gestión del doctor Hugo Nolasco la Municipalidad de Mala formuló su **Plan de Desarrollo Concertado (PDC), correspondiente al periodo 2004-2010**. El proceso de elaboración de este instrumento contó con el apoyo de la ONG Huayuná, y se llevó a cabo a través de talleres con la población. Se formuló por iniciativa del alcalde y uno de los regidores, con la concurrencia del Concejo de Coordinación Local (CCL) y con una participación de diferentes actores sociales de la localidad. Finalmente fue el PDC fue aprobado en Julio de 2004. Al igual que en otros municipios fue necesario obviar la formalidad del registro de las asociaciones para poder hacer efectiva su participación.

Los objetivos estratégicos definidos en el Plan de Desarrollo Concertado están definidos de la siguiente manera:

<p>OBJETIVO 1</p> <ul style="list-style-type: none">○ Promover la pequeña y mediana empresa en base a la actividad agro-industrial.○ Lograr la valoración de las actividades productivas y el turismo como fuente del desarrollo del distrito.○ Lograr una mejor articulación de las organizaciones productivas del distrito a diferentes niveles.○ Lograr el manejo adecuado de los recursos naturales del distrito.
<p>OBJETIVO 2</p> <ul style="list-style-type: none">○ Promover la preservación y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente.○ Generar capacidades que incentiven el desarrollo integral autosostenible del distrito de Mala.
<p>OBJETIVO 3</p> <ul style="list-style-type: none">○ Promover un proceso de concertación entre los grupos organizados y la población en general.○ Desarrollar un proyecto de protección integral de la cuenca del río Mala.○ Desarrollar micro y medianas empresas relacionadas con actividades agropecuarias.
<p>OBJETIVO 4</p>

- A corto plazo: actualizar el Plan de Ordenamiento del distrito, incorporando en la zonificación las áreas del campo.
- A mediano plazo: habilitar y mejorar las vías de comunicación.
- A largo plazo: eliminar totalmente la contaminación del río Mala y el litoral.

Las líneas de acción propuestas en el Plan de Desarrollo Concertado son seis:

- Recursos naturales.
- Saneamiento.
- Organización.
- Desarrollo de capacidades.
- Pymes.
- Crecimiento ordenado.

Desde la perspectiva de la educación, interesa analizar la línea de acción referida al **Desarrollo de Capacidades** porque es la que tiene algunas acciones en torno a ella. Como se verá luego, éstas se plantean en dos direcciones. Por un lado, las acciones dirigidas a promover actividades culturales y artísticas. Y, por otro lado, las que están orientadas fundamentalmente a mejorar capacidades profesionales que, a su vez, conduzcan a mejorar las oportunidades de inserción laboral de la población. Específicamente las acciones propuestas dentro del Desarrollo de Capacidades son las siguientes:

- Programas de capacitación para: profesionales, técnicos, población, en diferentes áreas que generen empleos.
- Rescatar la formación técnica agropecuaria.
- Realizar estudio de mercado para determinar carreras técnicas.
- Concientización de la población para actividades productivas dirigidas al trabajo real.
- Estudio de requerimientos para implementar las nuevas carreras técnicas.
- Convenios con instituciones educativas para programas y carreras profesionales
- Orientar capacitación y tecnificación hacia la actividad turística.
- Implementación de biblioteca y videoteca.
- Promoción del desarrollo de actividades artísticas y culturales e implementación de infraestructura.

Por otro lado, como parte de las acciones se han previsto programas y proyectos dentro del Desarrollo de Capacidades, los cuales tienen que ver con formación profesional, el servicio de información y biblioteca, y el deporte. Esos son el Programa “Capacitación para profesionales y técnicos agropecuarios” y el Programa “Desarrollo de aptitudes para el deporte y recreación”; y el Proyecto “Auditorio e Implementación de biblioteca y videoteca”.

Aparte del PDC, la Municipalidad de Mala cuenta con otro instrumento de gestión clave: el **Plan Operativo Institucional** que sirve para planificar las actividades anuales. A continuación se hará una síntesis del **Plan Operativo Institucional del año 2008** – con especial énfasis en los aspectos referidos a educación, cultura, deporte y recreación.

El POI 2008 está definido como “una guía orientadora para la gestión administrativa” que tiene como marco general el Plan de Desarrollo Concertado Mala al año 2010. La visión señalada en el POI 2008 proyecta a la Municipalidad Distrital de Mala como un agente promotor del desarrollo local¹⁰ que –junto con la participación ciudadana– promueve una adecuada prestación de los servicios públicos locales; logrando de este modo “mejorar en forma constante la calidad de vida de su población a través de la educación, la salud integral, la promoción del empleo y el sano esparcimiento” (Documento POI 2008, pág. 9).

En el mismo documento se define como parte de las políticas de la Municipalidad la necesidad de “capacitar en forma permanente al recurso humano de la Municipalidad” (Documento POI 2008, pág. 11).

Se definen 8 objetivos institucionales para el año 2008, dos de ellos relacionados al tema de la formación y la educación –si bien de un modo general–: “Apoyo a la Salud, Educación y Agricultura”, y “Fomento de la autogeneración del empleo, a través de la capacitación en actividades productivas a la Población Económicamente Activa” (pág. 13-14).

Por otro lado, se establecen 11 líneas prioritarias de acción. Entre ellas, se puede mencionar la línea de “Participación ciudadana”, la de “Servicios Sociales” (referida a “ampliar la cobertura del Programa del Vaso de Leche”), la de “Seguridad Ciudadana”, la de “Limpieza, Áreas Verdes y Medio Ambiente” y la de Vivienda (que incluye “la implementación del catastro urbano del Distrito” y un programa de recuperación de los ingresos públicos a la playas). También se establece una línea de “Tributación” consistente en la actualización de la base de datos de contribuyentes, programas de recuperación de deudas e incentivo de la cultura tributaria, y una línea de “Planeamiento y Presupuesto” que incluye la actualización de los documentos de gestión a los requerimientos del Plan de Desarrollo Concertado 2004-2010, y la elaboración de estadística municipal “para facilitar la toma de decisiones”.

Adicionalmente, hay dos líneas prioritarias que prevén acciones relativas a la educación y la cultura. Una de ellas es la línea de “Administración” que incluye la capacitación del personal de la Municipalidad “en temas de su competencia” (pág. 24). La otra es la línea de “Cultura” que se refiere a “Fomentar permanentemente el arte, la cultura y el deporte en el Distrito, a través de talleres y academias deportivas” (pág. 23).

Por otro lado, el POI 2008 define una serie de actividades y proyectos. Entre las actividades debe mencionarse aquella referida al “Apoyo a la Acción Comunal” como parte del Programa de Promoción y Asistencia Social y Comunitaria, Sub Programa de Promoción y Asistencia Complementaria que tiene como responsable a la Gerencia de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana. El apoyo comunal consiste en “brindar apoyo en recursos a los sectores más deprimidos de la población” y “reforzar los niveles de coordinación entre la población y el Gobierno Local.” (pág. 100). Se tiene como estrategias el “establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil”, así como

¹⁰ Esta idea tiene que ver con la auto definición de un proceso de modernización de la institución municipal y la existencia de “*voluntad política para que se cambie de un modelo de gestión tradicional que asume el paradigma de una municipalidad prestadora de servicios, a una gestión promotora del desarrollo, sin que esto elimine sus funciones de administración del territorio y de prestación de servicios*” (Documento POI 2008, pág. 16).

la “atención de necesidades urgentes de la población del Distrito de Mala”, y el desarrollar “programas de apoyo comunitario a la población” (pág. 101).

Asimismo, se definen actividades específicas de la Defensoría Municipal al Niño y Adolescente – DEMUNA que está bajo la Gerencia de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana, y la Subgerencia de Educación Cultura Deporte y Recreación. Básicamente consiste en efectuar campañas de difusión de los servicios de la DEMUNA. Se espera tener como impacto el impulsar una cultura de paz social, buscando la orientación de valores en nuestra sociedad y la solución de conflictos que beneficien a toda la población.

Además, como parte de las estrategias contempladas dentro del Sub Programa de Seguridad Ciudadana de la Gerencia de Desarrollo Económico y Servicios Públicos, se incluye el “desarrollar programas de educación a la población e instituciones, ante posibles fenómenos naturales” (pág. 108)

De otro lado, entre los proyectos, debe observarse que de los 15 que aparecen en el POI 2008, sólo dos se relacionan a las áreas de educación, cultura y deporte:

- Proyecto N° 2.009708 – consistente en el equipamiento de centros educativos por un monto total de S/. 150,000.

- Proyecto N° 2.013287 – consistente en la rehabilitación de tribunas y el cerco del Estadio, los cuales se vieron afectados con el sismo de agosto. Se ha destinado un presupuesto de S/. 250,000.

Ambas obras están a cargo de la Gerencia de Desarrollo Urbano, y la Subgerencia de Obras Publicas. El presupuesto de éstas asciende a la suma de S/. 400,000 nuevos soles, representando el 8.95% del monto total –de S/.4’470,000- destinado a proyectos de construcción.

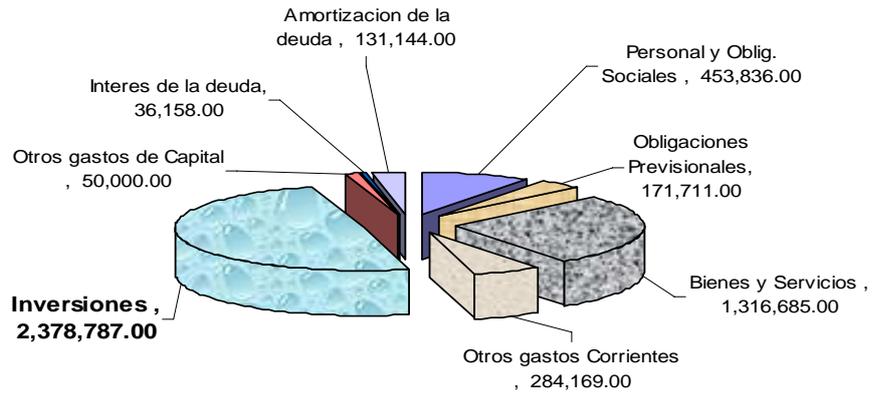
Una revisión del Plan de Obras del año 2005 permite concluir que las obras realizadas por la Municipalidad (hasta por un total presupuestado de S/. 782,227 nuevos soles) se centran en el desarrollo urbano y obras de infraestructura urbana; no se incluye obras en instituciones educativas. Sí, en cambio, se incluye construcciones en el Cementerio Municipal, asfaltado o parchado de pistas y calles, construcción de un parque recreacional, habilitación de canales de regadío y construcción de veredas.

PRESUPUESTO POR RUBRO DE GASTOS

En cuanto al Presupuesto por Rubro de Gastos Podemos apreciarlos en el gráfico de abajo y se distribuye de la siguiente manera:

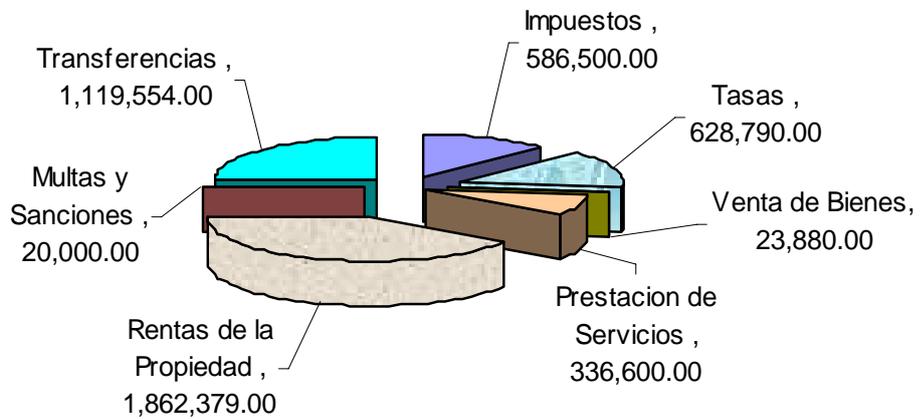
Gastos Corrientes	1, 942,232.00	40.27%
○ Personal y obligaciones sociales	453,836.00	9.40%
○ Obligaciones Previsionales	171,711.00	3.56%
○ Bienes y Servicios	1,316,685.00	27.30%
Otros Gastos Corrientes	284,169.00	5.89%
Gastos Capital	2, 428,787.00	50.36%
○ Inversiones	2,378,787.00	
○ Otros Gastos de capital	50,000.00	
Servicios de la Deuda	167,302.00	3.46
○ Amortización de la deuda	131,144.00	
○ Intereses de la deuda	<u>36,158.00</u>	
Total	S/. 4, 822,490.00	

PRESUPUESTO POR RUBRO DE GASTO 2007



S/ 4,822,490.00

PRESUPUESTO DE INGRESOS AÑO FISCAL 2007



La información obtenida en relación al presupuesto por rubro de gastos no permite tener en claro cuánto es lo que se asigna específicamente a actividades relacionadas a educación.

Sin embargo, un análisis del Plan de Obras del 2007 –información contenida en la página 5 del archivo en PPT “Presupuesto de Apertura 2007”- permite concluir que de 27 obras presupuestadas por un monto de S/. 5'159,351 de nuevos soles, 15 corresponden a pavimentación de caminos, calles o rehabilitación de veredas, 2 a la construcción de otra infraestructura (palacio municipal, y terminal terrestre), 2 a la elaboración de estudios (como el explotación de agua en la zona de Platanal), una de apoyo a grupos organizados de base (ver a qué se refiere esto), y sólo una a la construcción de una loza deportiva (en el Anexo San Juan de Barcelona). Esta última obra representa apenas el 1 % del total de ese presupuesto.

Presupuestos Participativos de los años 2007 y 2008

Varias de las obras antes mencionadas forman parte de los proyectos de inversión priorizados en el Presupuesto Participativo del año 2007. Casi todos estos consisten en obras “de cemento”; específicamente, obras de infraestructura urbana. Las únicas excepciones serían la implementación del Plan de Seguridad Ciudadana y el proyecto de apoyo a las organizaciones de base, ya mencionados.

El monto total del Presupuesto Participativo alcanzó los 2'378,787 de nuevos soles. Como se ha podido observar, no hay ninguna inclusión de obras de “educación”. Sin embargo, si se considera la construcción de la loza deportiva, se podría concluir que hay una inversión en obras de “deporte”, pero que ésta representa apenas el 1.7 % del total del Presupuesto Participativo del año 2007.

Para el año 2008, el Presupuesto Participativo estableció también una serie de proyectos y actividades a ser ejecutados. Como puede verse en el Cuadro adjunto, para este año el PP sí consideró alguna inversión en temas relacionados a educación, deporte y cultura, en general. Haciendo un cálculo relativo de lo que este tipo de obras representa respecto del total presupuestado, se llega a la conclusión que un 4.43 % del PP del 2008 está destinado a educación (incluyendo equipamiento educativo, biblioteca municipal y capacitación) y un 5.92 % del mismo a obras relacionadas a la cultura y el deporte¹¹.

¹¹ En estricto sentido, esta última cifra podría estar incluyendo también actividades de educación, dado que abarca el “Programa de fomento al deporte, educación y cultura” –aunque no se sabe si están consideradas actividades educativas en el mismo-.

Proyectos y actividades del Presupuesto Participativo – año 2008

<u>Proyectos</u>					\$/	%
Elaboración de proyectos - tratamiento de agua del Río Mala					30,000	0.63
Plan de delimitación territorial					20,000	0.42
Infraestructura productiva de riego, construcción de canales					200,000	4.23
Habilitación de áreas verdes , arborización ribera río Mala					100,000	2.12
Reservorios, redes de agua potable y desagüe					600,000	12.69
Pavimentación de calles y construcción de veredas					1,700,000	35.96
Rehabilitación de la antigua Panamericana Mala Bujama					700,000	14.81
Apoyo a organizaciones sociales de base					100,000	2.12
Seguridad ciudadana					100,000	2.12
Equipamiento educativo					150,000	3.17
Construcción de nuevo cementerio					300,000	6.35
Reconstrucción de tribunas y cerco del estadio					250,000	5.29
Electrificación rural y urbano					300,000	6.35
			Subtotal		4,550,000	96.24

<u>Actividades</u>						
Campaña de desratización en zonas de influencia pública					5,000	0.11
Inclusión de nuevas zonas al catastro urbano municipal					50,000	1.06
Revisión de las nuevas habilitaciones urbanas					5,000	0.11
Capacitación técnica a docentes técnicos					30,000	0.63
Implementación de Biblioteca municipal					20,000	0.42
Plan productivo de crianza de cuyes y cultivo de plátanos					20,000	0.42
Programa de fomento al deporte, educación y cultura					30,000	0.63
Capacitación en gestión empresarial					10,000	0.21
Saneamiento físico legal del hospital					8,000	0.17
			Subtotal		178,000	3.76
			TOTAL		4,728,000	100.00

Si bien las actividades relacionadas a educación y capacitación implican una inversión de S/. 210,000 nuevos soles, como se ha visto, en términos relativos ese monto representa una proporción pequeña del Presupuesto Participativo del año 2008.

Si nos atenemos a las cifras mostradas, podríamos concluir que desde el punto de vista presupuestal el tema educativo –en un sentido amplio del término- no representa una prioridad para el gobierno local de Mala. Ello tiene muchas explicaciones, entre las cuales destaca el orden de prioridades de los problemas que éste debe (o decide) atender. Como se ha mencionado, están aquéllos relacionados a las necesidades planteadas por el desarrollo urbano (caótico y vertiginoso en las últimas décadas); así como los relacionados al problema del agua y el desarrollo agrícola, los mismos que –a su vez- están vinculados al tema ambiental. También tienen importancia la orientación de las políticas y los programas que orientados hacia el desarrollo local basado en la agricultura y el turismo.

Por otro lado, esa distribución presupuestal también resulta coherente con la posición alcalde en cuanto a los plazos y las prioridades de atención de problemas de educación y salud en el distrito. Al respecto, quizás es bueno recordar las palabras del alcalde:

“Ése es mi plan de trabajo. Yo en estos dos primeros años de gobierno –si es que no me botan, porque de repente me botan por estar haciendo mucho-, digo, estos dos años de gobierno los voy a dedicar íntegramente a que este distrito tenga un poder económico, y [además] ya termino con [el local de] la Municipalidad, el terrapuerto, el nuevo mercado... esas cositas. Y en los dos próximos años yo quisiera dedicarme íntegramente –así, digo mi palabra, prometo- a la educación y la salud. Cosa que dejo así un poquito encaminado a un desarrollo...”

Desde esa perspectiva, la educación ocuparía un lugar preferencial en un segundo “momento” de la gestión edil actual.

6) Experiencia y actividades de gestión en educación

El manejo de información sobre datos educativos de parte de autoridades y funcionarios de la Municipalidad, en algunos casos fue bastante cercano la realidad. Especialmente fue el caso de las profesoras Norma Masgo -Gerente de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana-, Gaby Quispe la Regidora de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, y la Directora del Colegio Dos de Mayo Clodoalda Vásquez –quien manejaba cifras directamente de los colegios-. Asimismo, aunque en menor medida, el propio alcalde demostró cierto conocimiento sobre la realidad educativa del distrito. Si bien no respondieron a todo lo que preguntamos, sí era evidente por lo menos un conocimiento sobre el número de alumnos y centros educativos. Probablemente el manejo de esta información obedezca a su cercanía con el COPALE y a que el reciente sismo había obligado a tener una precisión sobre los daños y las cifras de reposición necesaria, incluso en el campo educativo. En todo caso, también es posible que el conocimiento que tienen esas personas se explique por su experiencia como docentes en la localidad. El resto de personas, a quienes se les preguntó sobre éstas, no tenía mucha precisión sobre las cifras y de hecho no las manejaban. Ni el director de la UGEL Cañete, quien asumió el cargo en enero del 2008, ni el encargado de Gestión Pedagógica de la UGEL manejaban las cifras.

Como ya se señaló antes, la Municipalidad cuenta con la Gerencia de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana que es la que se encarga de ver lo relacionado a la educación en el distrito. Su Gerente –como ya se mencionó- es una docente cesante con larga experiencia en el sector educación. Esta gerencia está en permanente coordinación con la Comisión de Educación, Cultura, Recreación y Deporte a través de la regidora responsable, quien es a la vez la coordinadora de los PRONOEI dentro de la UGEL de Cañete. Esta regidora es también la Vicepresidenta del COPALE, instancia que igualmente participa en la formulación de actividades y programas en el ámbito de la educación, la cultura y deporte.

Según el Sub Gerente de Personal de la Municipalidad, ésta no tiene mayor intervención en el campo educativo. Reconoce que hay algún apoyo en la parte de infraestructura, pero que no existe una verdadera política municipal al respecto.

“La participación de la municipalidad en la educación es casi nula, muy limitada. Se limita a brindar ayuda para la construcción de servicios higiénicos, mejorar algún ambiente de alguna escuelita, pero no existe una política municipal en el campo de la educación. Se tiene muchas limitaciones en el campo económico. Para desarrollar cualquier política en el sector educación a nivel distrital se requeriría un presupuesto específico que no lo tiene la municipalidad. Sin embargo, hay mucha demanda, vienen los centros educativos para que se les apoye en mejoramiento de infraestructura, entonces la municipalidad a veces destina parte de un fondo especial que se denomina fondo para ayudas sociales, de allí se destina gran parte del presupuesto para atender estas reclamaciones de la localidad. Pero otro tipo de atención como programas, control o desarrollo de políticas no existen”.

Por su parte, el Sub gerente de Planeamiento y Presupuesto refirió que desde la Municipalidad se han implementado programas de capacitación docente en convenio con la UGEL 08. Además, dice que se apoya a diferentes colegios con materiales –que aparecen como parte de los gastos corrientes de la Municipalidad-.

A partir de la información obtenida a través de las entrevistas se puede hacer un listado de acciones vinculadas a la educación, cultura, deportes y recreación. Se trata de las realizadas por la Municipalidad en este primer año de la nueva administración y de algunas ejecutadas en anteriores gestiones.

- Para la mejora de infraestructura, antes del sismo, la municipalidad estuvo donado cemento y ladrillos a algunas instituciones educativas que lo solicitaron, así como las coordinaciones del caso con el Gobierno Regional en el caso de reparaciones que implicaban un elevado presupuesto. Además, según la regidora encargada de la Comisión de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, la Municipalidad “está logrando el apoyo de algunas personas caritativas”.
- Implementación de Escuela para Padres en colegios públicos.
- Apoyo de la Municipalidad a las HIEE para otorgar premios de oratoria o los diplomas para los alumnos y los docentes (desde la gestión anterior y actualmente, la compañía minera también colabora).
- Implementación de programas de alfabetización, donde participan los egresantes de los Institutos Pedagógicos “San Francisco de Asís” y “Guadalupe” (para lo cual se ha tomado como requisito de graduación realizar acciones de alfabetización).
- Implementación de actividades de capacitación docente en el local del Instituto Tecnológico de Mala con especialistas de IPAE. Se dictaron alrededor de 80 horas durante 15 días del primer trimestre del año 2007. Participaron alrededor de 200 profesores de todos los niveles de educativos, a quienes se les cobró el pago de fotocopia de los materiales que recibieron. La municipalidad pagó el alquiler del local y el pago a los capacitadores. Para el 2008 se ha previsto realizar las capacitaciones tanto con IPAE como con la Universidad Mayor de San Marcos.
- Capacitación a diferentes agrupaciones, como los comerciantes del mercado, realizada también por IPAE –bajo el criterio de mejorar el “ordenamiento” del comercio-.
- Vacaciones útiles para los niños, en la cual, entre el 2007 y 2008, se han venido desarrollando actividades de nivelación escolar en áreas verbal y lógico matemática; computación; disciplinas deportivas como voley, bulbito y aeróbicos; talleres de artes vocales y gráficas que incluye oratoria, liderazgo, comprensión lectora, lectura eficaz y escritura palmer; bailes y danzas como el baile coreográfica moderno, “full dancing” y las tradicionales danzas del negroide, diversos estilos de marinera y zamacueca; artes musicales y vocales donde se enseña a tocar instrumentos como el cajón y la quijada; y artes escénicas que incluye la animación de fiestas infantiles, clown y teatro. También participan adultos y jóvenes en cursos de manualidades como por ejemplo en bijouteria –que les sirve posteriormente como fuente de ingresos-.
- Apoyo a grupos culturales, como el Grupo teatral “Grutema” de Mala –cuyo líder es el profesor del curso de teatro de las vacaciones útiles y está avocado a la formación de una cultura de valores, desarrollando la escenificación de temas de violencia familiar y educación para la salud. El año pasado este grupo de teatro fue invitado a participar en el Festival Nacional de Teatro que se llevó a cabo en Trujillo, recibiendo un apoyo económico de parte de la municipalidad para poder asistir.
- Programa de libros y materiales en el presupuesto participativo del 2008.

- Como parte del presupuesto participativo 2008 se ha planificado la implementación de una Biblioteca Virtual que cuenta con computadoras y complemente el pequeño acervo bibliográfico con el actualmente se cuenta. Actualmente la biblioteca municipal se ubica en el local de la DEMUNA. Esta última pasará al Palacio Municipal que se está construyendo, con lo cual en este espacio se construirá una Casa de la Cultura donde se implementará esta nueva biblioteca.
- Entrega de alimentos a los PRONEIS y Wawa Wasis por medio de los vasos de leche cercano. y apoyo en la reparación de su infraestructura. Además, se viene construyendo un PRONEI –que incluye un aula, servicios higiénicos y un patio pequeño- por medio de una donación efectuada por un canal español, a iniciativa de una conductora peruana y un grupo de peruanos residentes en España. El presupuesto inicial no alcanzó, por lo cual la municipalidad de Mala ha costeado los excedentes y la implementación de un área verde con juegos recreativos.
- Actividades culturales y recreativas. Dentro de este rubro la Municipalidad programa salidas a diferentes lugares, paseos con grupos y madres de familia. Además, constantemente se realizan actividades por la conmemoración de fechas especiales como por ejemplo el Día de los Enamorados –donde se realiza una presentación teatral y la presentación de diversos artistas de la zona- y el Festival del Plátano Maleño –a fin de incentivar el turismo en la zona. Asimismo, se han realizado un par de ferias gastronómicas dominicales para dar a conocer las comidas típicas como la carapulcra.
- Implementación de campañas cívicas, como la Campaña “Todos cooperamos con la limpieza” dirigida por el alcalde y acompañado de los gerentes, empleados y obreros de la Municipalidad; y la Campaña por el Día del Medio Ambiente. Ambas se realizaron en coordinación con el Centro de Salud de Mala y el apoyo de la Minera Condestable; contando con la participación de los alumnos de las instituciones educativas.
- Implementación de programas de deportes, como el Programa “Creciendo con el fútbol”, consistente en una escuela de fútbol para grupos de niños de 6, 8, 10 y 12 años. También hay una escuela de voley. Se trata de un programa que tiene un par de años. *“La idea es crear un semillero de deportistas”* (Norma Masgo de Ruiz, Gerente de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana).
- Mantenimiento y cuidado de los estadios, incluyendo el césped de las canchas de fútbol donde se llevan a cabo las actividades de la Programa anteriormente mencionado.
- Apoyo a las iniciativas del COPALE y su reconocimiento formal de parte de la Municipalidad, lo cual que le permite participar del procesos del presupuesto participar y así contar con recursos para desarrollar sus actividades. Además, se le incentiva y apoya en actividades que le permitan recaudar fondos propios.
- Una de las iniciativas del COPALE ha sido la fumigación de las IIEE antes del inicio de clases de cada año. Esta actividad se realiza en coordinación con el Centro de Salud, quien aporta con personal, apoyo técnico y el contacto de los proveedores de los insumos. En el 2007 el costo fue dividido entre las IIEE y el municipio. Para el 2008 se había previsto abarcar la totalidad de IIEE y la municipalidad asumiendo el costo total.
- El Gobierno Regional, en coordinación y apoyo de la municipalidad de Mala, viene implementando un Proyecto de Crianza de Cuyes, en el cual se están capacitando a 120 personas del distrito de Mala. El Gobierno Regional brinda

los materiales y el pago de ingenieros especialistas, y la municipalidad se encarga de la convocatoria y logística.

- Además, como parte de las políticas de responsabilidad social de la Minera Condestable, se vienen realizando talleres productivos a las madres de los comedores populares y vaso de leche. Estas se realizan en coordinación con la municipalidad, en el local del comedor ubicado en la Parroquia de Dignidad Nacional –anexo de la Comunidad Campesina de Mala- y en el actual local de la DEMUNA. Se empezó en el último trimestre del año 2007 con el desarrollo de adornos navideños; la minera costó el pago de la profesora y los materiales. Con el dinero que se obtuvo de la venta navideña en una feria dentro de las instalaciones de la mina, se compraron los materiales para los talleres de enero y febrero del 2008, proyectándose la realización de una feria en Mala por el Día de los Enamorados y la Amistad. En esta segunda oportunidad la minera continuó pagando a la profesora y la municipalidad apoyo con las herramientas.
- Adicionalmente, las madres del vaso de leche, en las fechas del reparto de alimentos, han recibido durante el año 2007 un total de 10 charlas sobre valores, nutrición e higiene, entre otros. Estas charlas son brindadas por especialistas contratados por el municipio.
- Por último, la Gerencia atiende diversas solicitudes de apoyo de parte de las familias maleñas. Entre estos se cuentan los apoyos realizados en coordinación con el Centro de Salud para la atención de dos mellizos de San Marcos de la Aguada que nacieron con problemas y fueron hospitalizados en Lima gracias a los contactos del alcalde en uno de los hospitales; y el caso de unas niñas con Leucemia que son tratadas en Lima. Además, se costearon los gastos de sepelio –ataúd y nicho- del hijo de un empleado que falleció por quemaduras en un accidente casero.

Algunos proyectos de la Municipalidad mencionados por la regidora de la Comisión de Educación, Cultura, Recreación y Deporte tienen que ver con la labor social de aquella en espacios como los PRONOEL. Específicamente, se mencionó la incorporación al programa del Vaso de Leche de los niños de los PRONEIS que no estaban contemplados inicialmente en el mismo.

Por otro lado, confirmando el interés de la Municipalidad de llevar a cabo acciones en el ámbito de la formación técnica y capacitación laboral, algunos entrevistados refirieron que aquella busca apoyar a los jóvenes que no pueden seguir estudios en Lima por falta de recursos económicos. Para ello se está realizando gestiones para que el SENATI instale algunos módulos a través de los cuales se pueda enseñar mecánica, gastronomía y panadería. La Municipalidad le ha ofrecido a SENATI un terreno. Pero se está buscando ahora uno mejor ubicado, en el centro de Mala. Al respecto, señala la Regidora: *“aquí hay muchos jóvenes que han podido viajar y son senatinos, la mayoría está trabajando, tienen sus propias empresas, tallercitos también”*.

La Municipalidad tiene planeado apoyar la conformación de una “Asociación de Jóvenes de Mala” para desarrollar capacitaciones en trabajos manuales para incorporar a jóvenes que puedan constituir microempresas. Esta iniciativa se basa en la experiencia de las Vacaciones útiles de inicios de año que llegó a convocar a cerca de dos mil personas. Para ello, se está pensando cobrar un costo mínimo para poder sufragar el funcionamiento de los talleres.

En otro plano, debe mencionarse la referencia que hiciera el alcalde a la idea enfatizar la enseñanza de la educación cívica y la seguridad ciudadana, pero también de “reimplantar” la formación pre militar (al respecto el alcalde argumenta a favor de los beneficios de ese tipo de instrucción: “me enseñó a ser responsable).

Por otro lado, la municipalidad manera otros proyectos referentes al ámbito de la cultura y recreación, como la implementación de una Casa de la Cultura –que incluye una Biblioteca Virtual- y la proyectada instalación de un zoológico municipal.

Por último, sería importante mencionar algunas iniciativas que se desarrollan gracias al capital social con que cuenta el distrito. Entre ellas cabe resaltar las buenas relaciones y el trabajo coordinado que los equipos encargados de la municipalidad tienen tanto con la compañía minera Condestable, como con el Centro de Salud local –instancias desde donde se realizan acciones de capacitación hacia la población-.

También se debe mencionar las iniciativas llevadas a cado por los ex alumnos de las instituciones educativas del distrito. Al respecto, se pudo registrar lo siguiente:

“En Mala hay una asociación de todos los exalumnos de la institución Educativa 452 y de la Institución Educativa 21015, que es la matriz de todos los maleños. Hay un presidente de la Asociación de los ex alumnos nuestros, antes había –aunque ha decaído un poco- una Asociación de los residentes maleños en Lima. Y justo los residentes maleños en Lima hicieron una biblioteca en Mala; copiaron libros, alquilaron un local, contrataron una secretaria. Funcionaba la biblioteca de Mala formada por los ex alumnos de Mala, más los residentes que apoyaban eso. Funcionaba bien hasta que vino un alcalde que dijo, no, yo voy a asumir. La municipalidad asumió la biblioteca y resulta que por x motivo desapareció la biblioteca. Sólo hay lo que queda en la DEMUNA. Mire cómo es que nosotros luchamos ahí. Mala no tiene biblioteca, nosotros somos de la promoción del salón de colegio 453 tenemos una organización y nos vemos todos los ocho de diciembre, a las 11 de la mañana hacemos una misa, promoción 51 y luego una romería a los alumnos que han fallecido, este año celebra bodas de oro la promoción 57.” (Fermín Ávila, ex regidor de la Comisión de Educación, Cultura, Recreación y Deporte).

7.- Espacios de concertación, participación de sociedad civil y recursos locales

Según relató el doctor Ávila –ex Vicepresidente del COPALE, quien participaba en esa instancia en calidad de Regidor de la Comisión de Educación, Cultura, Recreación y Deporte durante la gestión anterior- el proceso de participación en la gestión local de alguna manera se inicia en Mala el año 2003, con la constitución del Consejo de Coordinación Local – CCL¹² formado por siete integrantes, cinco de la Municipalidad y dos de la comunidad¹³. En Mala se abrió un registro de instituciones locales. Dentro del área de salud aparece registrada la ONG Huayuná. En el área de educación se necesitaba un representante de educación en Mala, pero no había quien asumiera esa representación. Por lo que se le pidió a la UGEL de Cañete que nombrara un representante y así fue que nombraron a la profesora Clodoalda. Ella formaba parte de la Mesa de Concertación para la Descontaminación del Río Mala y, desde entonces, del CCL. Éste se reúne dos veces al año y aprueba el Plan Operativo Institucional anual.

Otra instancia importante es el Consejo de Vigilancia que se escoge cuando se termina el Presupuesto Participativo, que está conformado por representantes de la sociedad civil y se encarga de velar por el cumplimiento de lo estipulado en el mismo. Los miembros se escogen entre quienes han participado en el proceso; y sólo pueden votar las personas acreditadas.

Como se mencionó, también existe una Mesa de Concertación para la Descontaminación de la Cuenca del Río Mala que es presidida por el Director de la Red de Salud Chilca-Chilca, Doctor Henry Lobato. Tiene como miembros a la ONG Huayuná, a la Red de Salud, a la profesora Clodoalda -en calidad de Directora de la IIEE Dos de Mayo-, al doctor Ávila, además del alcalde de Mala y los alcaldes de San Antonio, Flores y Calango. Según nos refirieron algunos entrevistados, fue difícil mantenerla y sólo se logró hacerlo gracias a la activa participación de María Teresa Tamayo, directora del Instituto Huayuná¹⁴. Se menciona como uno de los problemas los roces y las diferencias entre alcaldes de distritos aledaños.

Al indagar si en el Plan Operativo Anual y en el Presupuesto Participativo se había asignado algo para educación, el doctor Ávila señaló que se había convenido que un 50 % de los recursos de FONCODES irían destinados a educación. No sabía si aún se estaba cumpliendo con este acuerdo.

¹² EL CCL fue convocado por el alcalde Nolasco y tuvo una amplia acogida. Según la ley las organizaciones deben tener tres años de funcionamiento, esto era una dificultad por la informalidad en la que operan (por lo que sus libros de actas no están bien estructurados, ni legalizados). Por eso se pidió, en coordinación con el asesor legal de la Municipalidad, que se obviara la necesidad de tener registrado su libro de actas y su directiva como condición para inscribirse.

¹³ Posteriormente se estableció la participación de tres representantes de la comunidad.

¹⁴ “La mesa de concertación se caía. Inicialmente se reunían un mes en Mala, otro en San Antonio, otra vez en Flores. Al comienzo estaba todo muy bonito... Lo que pasó es que si un alcalde no venía, el otro decía ‘como tu no viniste tampoco voy’. Y acá el ministerio de salud citó en el 2003 a los alcaldes a una reunión en DIGESA y sacaron un dispositivo que querían que todos los alcaldes costeros se comprometieran a que ningún desagüe de los distritos vaya a los ríos o al mar, o sea era un compromiso. Bajo ese pretexto es que le planteamos a la Red de Salud que sean ellos los que asuman la coordinación y que sea la Mesa de salud la que cite [no la Mesa de Mala]. Y así fue. En la mesa de concertación se han tratado problemas y se han hecho programas y planes. La mesa de salud concentra los 17 distritos”.

Respecto del COPALE nos dice el doctor Ávila: *“Ahora desde lo educativo nosotros hemos trabajado el COPALE que está en la ley de municipalidades. No está divulgado, pero nosotros logramos formar el COPALE, yo y la señora Clodoalda. El COPALE lo preside el alcalde, yo –como era regidor de educación- era el vicepresidente, el secretario, un profesor de la Aguada, tesorero otro profesor, el fiscal otro profesor del Dionisio Manco Campos y luego hay una serie de integrantes del COPALE: la Gobernación, la policía, el párroco, Salud, Agricultura, el representante del mercado y [la ONG] Huayuná”*.

Las propuestas y actividades que han surgido como iniciativas desde el COPALE han sido las siguientes:

- Capacitación a los docentes. De hecho, se hicieron cursos con docentes en conexión con la UGEL.
- Capacitación a los alumnos en aspectos relacionados a defensa civil y participación ciudadana.
- Capacitación a los trabajadores del mercado.
- Capacitación a los mototaxistas (sobre las reglas de tránsito y el trato al pasajero, que –según los entrevistados con fundamentales para “para el turismo”-).
- Capacitación a los dueños y gerentes de hoteles, chicharronerías y restaurantes y a vendedores.
- Realización de un encuentro de todos los Municipios Escolares en Cahuay, cerca de Bujama. Por primera vez, a nivel del COPALE se hizo una reunión con la ONG “Save the Children”, y se capacitó a los municipios escolares, al alcalde y a sus regidores escolares –en el año 2006-.

Otro asunto que surgió en el marco del trabajo del COPALE fue la propuesta de hacer un estudio de los locales de los colegios. Ello incluyó, por ejemplo, hacer una evaluación de los servicios higiénicos y ver si el número de inodoros era adecuado para la población escolar de cada institución educativa.

Bajo esta nueva administración municipal, el COPALE está constituido por el presidente que es la autoridad local, Víctor Hugo Carvajal Gonzáles, como vicepresidenta va la regidora de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, Gaby Quispe. Luego va el Secretario de Actas el licenciado Pablo Rivera Suárez, luego viene la Secretaria de Organización, profesora Clodoalda Velásquez Jara; y vienen los vocales y todas las instituciones, inclusive el comercio del mercado. Está también el profesor Ulises Reátegui, la profesora Alicia Baca de Aparicio y el profesor Félix Sánchez – todos ellos en calidad de docentes-. Están representantes del área de salud, como el doctor Ávila, ESSALUD. También la Junta de Regantes, Transportes, Comunicación. En Imagen institucional está el señor Manco que tienen vinculación con la televisión de Mala y tiene también una emisora de radio.

Luego del terremoto, la dinámica de reuniones fue retomándose. Según nos informaron fue la directora de la UGEL quien había convocado para iniciar reuniones del COPALE.

Una de las tareas fundamentales del COPALE ha consistido en desarrollar el Plan Educativo Local (PEL). En opinión del doctor Ávila, el PEL debería ayudar a definir qué se quiere para la educación en Mala: *“Entonces en el último curso que hicimos a*

nivel de Mala [con] una profesora de la UGEL de Cañete, ya ella dio los lineamientos generales de cómo hacer este plan educativo distrital¹⁵.

Este proyecto, definido en palabras del mismo doctor Ávila, ex vicepresidente del COPALE, es concebido como lo que “nosotros”, “como Mala o como valle”, queremos que los maestros le enseñen a sus estudiantes: *“Usted está dándole matemáticas, las leyes de la naturaleza, comprensión lectora, etc.; pero yo quiero que usted le enseñe qué hacer para injertar un manzano, por lo menos que tenga una noción, una idea de eso”*. Durante su gestión se realizaron los primeros talleres de formulación del PEL pero no se llegó a concluir. En la gestión actual se retomó el tema pero dejando de lado los avances alcanzados con anterioridad y se omite la participación del doctor Ávila, ex regidor, y la profesora Clodoalda Velásquez que había estado impulsando el proceso anterior y por motivos de salud no pudo asistir a las reuniones del 2007. De esta manera, se formaron nuevos grupos de trabajo para la elaboración del diagnóstico situacional y propuestas frente a los problemas identificados. (Ver **Anexo 2**: “Diagnóstico Situacional del Distrito de Mala elaborado por el COPALE”) Los talleres se realizaron hasta julio del 2007, ya que en agosto se interrumpió el proceso debido al sismo del día 15. En el año 2008 se tiene previsto retomar con más fuerza el proceso de formulación del Proyecto Educativo Local (PEL).

Lo que sí existe es un Proyecto Educativo Regional (PER), denominado “Proyecto Educativo Regional Caral 2020”, correspondiente a la Región Lima Provincias a la que pertenece el distrito de Mala –y su provincia Cañete-. En el documento del PER se puede observar que se plantea una Visión de la educación de la región al 2020, se establece una misión y un conjunto de principios rectores. También se fijan 8 ejes estratégicos –como la “formación educativa integral y equitativa”, el “mejoramiento y equipamiento de la infraestructura”, la “capacitación, actualización y evaluación permanente del docente” y la “aplicación de la currícula con perspectiva regional”, entre otros-.

La elaboración del PER tomó cinco meses de trabajo y supuso la realización de un total de 16 talleres en eventos descentralizados en cada una de las provincias. El encuentro taller de Cañete se realizó el 09 de Julio de 2005 y contó con una participación de 65 personas –incluyendo los directores de las áreas de la UGEL y los especialistas de la misma-, conformándose un equipo técnico de 15 especialistas –entre funcionarios de la UGEL, profesores, dos economistas y un ingeniero.

Anteriormente, en el 2003, se elaboró un PEL a nivel provincial denominado “Incahuasi”. Sin embargo, no llegó a aprobarse debido a su poca articulación con el PER de Lima Provincias, estando pendiente su modificación, adecuación y actualización.

¹⁵ Agrega el doctor que la idea era que para Lima Región existe el Plan Regional para toda la región que fue hecho con Mufarech, se llama Caral y luego para la provincia de Cañete hay el Plan Educativo Local de la Provincia de Cañete que es el Plan Inkawasi. Hay coordinación de la región con las provincias y de Mala –como distrito- con la provincia de Cañete. Ahora en base a ese Plan Provincial, el COPALE de Mala planteó hacer su PEL. Ésa era la meta para el año 2006, pero las elecciones impidieron su conclusión.

Presencia de instituciones y Organizaciones no Gubernamentales en el distrito

En Mala, como ya se ha mencionado, tiene una presencia importante la ONG Huayuná. Esta organización se encuentra presente en el distrito desde hace 25 años, trabajando fundamentalmente en el área de producción agraria y de salud. Sus directivos señalan que desde estas dos vertientes han estado apoyando los procesos de concertación de la zona. Hace tres años, nos dicen, se ha constituido una Mesa para la descontaminación de la cuenca del río Mala, no por el agua sino por los flujos económicos, la idea es trabajar sobre toda la cuenca del río Mala y del río Omas, abarcando los cuatro distritos que constituyen la provincia de Mala. Dicen que son trabajos diferentes no solo por los temas, sino por los interlocutores. Salud dicen tiene una interlocución muy intensa en la zona, son más de 300 personas en la zona que trabajan en la red, es la institución más grande del lugar. Ellos forman promotores de salud que tienen relación con los establecimientos de la red y promotores agrícolas cuya acción se ha visto disminuida porque el Ministerio de Agricultura no tiene mucha presencia. Cabe señalar que desde el trabajo en el campo de la salud la ONG Instituto Huayuná no se ha vinculado con la municipalidad, sólo de manera marginal.

Respecto de las relaciones de esa ONG con la Municipalidad, es evidente que éstas han sido más intensas en los procesos de planificación concertada en el período del 2003 al 2006. Según refieren la promotora Gina Valladares y la misma Directora del Instituto Huayuná, Maria Teresa Tamayo, esta institución viene realizando coordinaciones con la municipalidad de Mala desde hace dos gestiones anteriores. Sin embargo, el vínculo fue más cercano durante la gestión del alcalde Nolasco. De hecho, fue Huayuná la que asesoró y en cierto modo lideró el proceso que permitió elaborar el Plan de Desarrollo Concertado 2004-2010 y la conformación de la Mesa de Concertación para la Descontaminación del Río Mala por medio de la cual ha participado en los estudios para las plantas de tratamiento y las acciones que se vienen realizando para mejorar y ampliar el servicio de agua potable del distrito. Asimismo, brindó la capacitación y facilitación de los talleres del Presupuesto Participativo de dicha gestión.

Con la administración actual siguen teniendo relación, pero no han participado en el desarrollo del presupuesto participativo. La directora de Huayuná señala que es a través de la Mesa de Concertación para la Descontaminación de la Cuenca del Río Mala que se mantienen las relaciones con el actual alcalde. Pareciera que el estilo del actual alcalde no lo convence aún del todo porque percibe que tiene una manera de trabajar paternalista, a la vez que *“le gusta sobresalir y hacer sentir que él es el hombre y que va a cambiar las cosas”*.

Al parecer ha habido un esfuerzo de acercamiento de las ONG hacia la Municipalidad con el interés de apoyar los procesos de concertación. Ha habido apoyo a dichos procesos y alianzas para el desarrollo de algunos proyectos –como el relacionado al sistema de alcantarillado-. En opinión de los entrevistados, no ha habido problemas originados en opciones políticas; y se enfatiza el hecho que el discurso del alcalde ha sido favorable a la participación ciudadana.

Por último, la presencia de la Minera Condestable constituye un elemento clave dentro del contexto distrital en el que se desarrolla la gestión edil. Si bien la compañía no participa del COPALE, sí lo hace activamente en la Mesa de Concertación para la

Descontaminación del Río Mala, brindado recursos económicos para la gestación de los estudios y proyectos de ésta. Asimismo, con el gobierno de Nolasco firma un convenio de cooperación mutua que en la actualidad ha perdido vigencia legal más no en la práctica, ya que las relaciones siguen siendo estrechas. De esta manera, Condestable viene colaborando en diversas actividades emprendidas por la municipalidad así como en otras iniciativas propias en infraestructura vial, agricultura, salud, educación y capacitaciones. De hecho, entre las actividades que la minera está realizando o tiene planificado realizar destacan aquéllas que implican un directo apoyo a las instituciones educativas y el desarrollo de iniciativas de capacitación y formación que involucra a la población escolar de la localidad (Ver **Anexo 3**: “Minera Condestable”).

Relaciones con la UGEL y la DREL

Con respecto a las relaciones entre la UGEL 08 de Cañete y la Municipalidad de Mala, el alcalde señala que no existe un trabajo coordinado con la UGEL, salvo para el proyecto del SENATI que se quiere implementar en un terreno municipal del Centro Poblado de San Marcos de la Agüada de Mala. En esa línea dice:

“Ahorita en el sentido de relación, relación no es un cien por cien... no hay un trabajo unificado, cada uno trabaja por su lado, ... es mi línea de carrera yo lo hago, pero cuando necesitan ayuda ahí si vienen”.

Sin embargo, esta percepción no corresponde con la realidad, pues a través del trabajo de la regidora Gaby Quispe y de la Gerente de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana se mantiene relaciones permanentes con la UGEL. Según nos dice la regidora: *“Siempre estamos coordinando continuamente con los especialistas [de la UGEL], con los jefes de área, continuamente (coordinando) por decir para las capacitaciones, para los eventos a nivel de lo que es educación”.*

Esta aparente contradicción explicaría la dinámica de funcionamiento de la municipalidad, donde la cabeza de la misma (el alcalde) no está del todo informado –y probablemente, tampoco involucrado- del trabajo que realizan aquellos funcionarios que dirigen las instancias de ejecución relacionadas a actividades de educación.

Muchas de las actividades realizadas con los alumnos de distintos colegios que implican a los programas de alcaldes escolares, actividades relacionadas a las defensorías del niño y otros que se realizan alrededor de la UGEL en Cañete tienen como participantes a los chicos de Mala y en muchas ocasiones ganan los concursos según nos han informado con mucho orgullo.

Un factor que quizás sí influya en la poca o casi nula relación de la Municipalidad con la Dirección Regional de Educación es la distancia que existe entre la ubicación de sus respectivas sedes. La DRE de Lima se ubica en Huacho, a una distancia considerable de Mala, dificultándose así las reuniones entre representantes de ambas instituciones, ya que como señala el alcalde, significa un costo elevado en tiempo y recursos, considerando que los presupuestos de cada una son limitados.

Conclusiones

Un tema que merece ser considerado en las conclusiones del caso está referido al tipo de relación entre el alcalde y la población maleña. Hay, al parecer, un estilo político personal que marca la relación de la Municipalidad con las comunidades y los actores educativos locales. Los antecedentes tienen que ver con las donaciones y el apoyo que el actual alcalde ha dado a organizaciones y escuelas del distrito. Estas acciones de filantropismo sentaron un precedente positivo para el apoyo electoral que le permitió acceder posteriormente a la alcaldía.

Sin embargo, una vez instalado en el sillón municipal, el actual alcalde parece haber respetado las formas y los procedimientos institucionales; por lo que no parece haber un manejo discrecional de los recursos municipales. La Municipalidad cuenta con una organización formal a través de la cual se canalizan los recursos. Específicamente, tiene una Gerencia encargada de ver lo relacionado a los problemas de la educación en el distrito.

Al igual que en las otras municipalidades visitadas, en Mala hay una organización formal y una especificación de las funciones que le compete a la Municipalidad en el ámbito educativo. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con las municipalidades rurales analizadas en el estudio de casos, la distancia entre lo establecido en los documentos de organización formal y la realidad es menor. En el caso de Mala, si bien la Subgerencia de Educación, Cultura, Deportes y Recreación no funciona, las competencias referidas a educación y establecidas en el ROF vienen siendo ejercidas por la Gerencia de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana.

Sin embargo, al igual que los otros casos, las funciones establecidas son de carácter general. Entre ellas, se establece la de *“planear, promover, organizar, dirigir, ejecutar, controlar y evaluar la ejecución de las acciones de carácter artístico, educativo, cultural, folklórico, turístico, deportivo y recreativo (...)”*, así como promover la creación de bibliotecas, museos, galerías de arte y centros culturales, y participar en programas de alfabetización, en coordinación con el Ministerio de Educación.

Otro rasgo que caracteriza este caso es el alto nivel de profesionalización de los cuadros municipales, tanto autoridades como funcionarios y empleados. Aunque –como suele suceder en las municipalidades– la mayor parte del personal trabaja bajo el régimen de contratos de servicios. Si bien esta condición laboral hace presumir la inestabilidad en los puestos, la política actual del burgomaestre busca seguir trabajando con la mayor parte de los funcionarios ediles.

El alto nivel profesional del personal de planta y de los funcionarios, unido al hecho que exista cierto tipo de políticas formales de evaluación del personal, hace pensar que quizás eso represente una ventaja para la Municipalidad en términos de sus capacidades de gestión.

Entre los cuadros ediles debe destacarse el rol clave que juegan dos personas que tienen la profesión de docentes: la Regidora Gaby Quispe encargada de Comisión de Educación, Cultura, Deporte y Recreación, y la Gerente de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana de la Municipalidad, Norma Masgo. En gran medida, las

acciones y los programas vinculados a educación, cultura y deporte “funcionan” gracias al empeño y la dedicación que ellas ofrecen.

Pareciera que las acciones desarrolladas responden más a la iniciativa de esas personas que a un plan orientador de la institución. De allí se deduce que en un contexto de inestabilidad en los puestos, el avance en las políticas educativas –por así decirlo- dependerá principalmente de las iniciativas de los funcionarios a cargo de la sección o sub gerencia correspondiente.

Si bien existen documentos que fijan los parámetros de la política municipal, los que definen el planeamiento del tema educativo –tanto el PDC como el POI, específicamente- no son verdaderamente instrumentos que planteen metas realizables a través de una relación programática entre el largo plazo y el corto.

En todo caso, parece claro que en la Municipalidad de Mala las prioridades dentro de la problemática educativa no pasan por la inversión en infraestructura escolar –como sí sucede con las municipalidades de Ccarhuayo y de Fernando Lores-. Incluso ello queda reflejado en el Presupuesto Participativo, donde la priorización de la inversión se orienta a la realización de obras de saneamiento urbano y pavimentación de calles, así como algunos proyectos productivos agrarios.

Por último, otro rasgo importante del caso de Mala es la existencia de espacios de participación y concertación. Estos procesos han involucrado diversos temas de desarrollo social y económico local y regional, incluyendo el de la educación. En efecto, Mala es el único caso –de los cinco estudiados- donde ha habido un avance en la conformación de una COPALE y la formulación de un PEL a nivel distrital –aún en un nivel incipiente-. Lo interesante del caso es analizar hasta qué punto la existencia de estos espacios de concertación no parecen cambiar sustancialmente la forma de intervención de la municipalidad en el tema educativo. En parte, esto se explica porque la relación o el vínculo de la Municipalidad con la DRE y la UGEL ha sido tradicionalmente débil –y si lo hay parece responder más a la coincidencia que una funcionaria de la Municipalidad sea al mismo tiempo representante de la UGEL.

Sin embargo, la explicación principal tendría que ver con la manera como la Municipalidad viene concibiendo su rol en relación a la educación. Como se deduce de las opiniones de funcionarios y autoridades, la concepción predominante ubica a la Municipalidad en una función meramente complementaria.

Quizás esto explique también la aparente falta de liderazgo en los procesos participativos relacionados al tema educativo –dado que fue la UGEL la instancia que claramente conduce el proceso hasta la actualidad-. En ese sentido, no queda del todo claro –más allá de haber decidido asignarle recursos para su funcionamiento- de qué manera la Municipalidad se articulará al proceso del COPALE.

Anexo 1

Relación de personas entrevistadas

1. **Dr. Fermín Ávila**
Ex Regidor miembro del COPALE
2. **Víctor Hugo Carbajal Gonzales**
Alcalde
3. **Prof. Arturo Ruiz Francia**
Teniente Alcalde
4. **Prof. Gaby Celedith Quispe Díaz**
Regidora Presidenta de Comisión de Educación, Cultura, Recreación y Deporte
Vicepresidenta COPALE
5. **Sra. Mercedes**
Regidora Presidenta Comisión de Servicios Públicos y Medio Ambiente
6. **Esteban Ávalos Quispe**
Regidor Presidente de la Comisión de Mercado
7. **Carlos E. Labbé Pérez**
Gerente Municipal
8. **Prof. Norma Gloria Masgo de Ruiz**
Gerente de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana
9. **Ing. Wendy Huamán**
Gerente de Administración Tributaria
10. **Diego Palma De la Cruz**
Encargado de la Gerencia de Planificación y Presupuesto
11. **Prof. Juan Carlos Herrera Rivera**
Sub Gerente de Personal
12. **José Loza**
Sub Gerente de Limpieza Pública., Medio Ambiente y Áreas Verdes
13. **Dr. Henry Lobato**
Director Ejecutivo Red de Salud Chilca – Mala
Presidente Mesa de Concertación para la Descontaminación del Río Mala
14. **Prof. Clodoalda Velásquez Jara**
Directora Colegio 20158
Miembro del COPALE
15. **Dra. Maria Teresa Tamayo**
Directora Instituto Huayuná
16. **Gina Valladares**
Instituto Huayuná
17. **Ing. Hugo Rubio Ronald**
Jefe de Relaciones Comunitarias de la Cía. Minera Condestable S.A.
18. **Leonardo Vidal**
Director UGEL 08 Cañete
19. **Sr. [...]**
Encargado de Gestión Pedagógica UGEL 08 Cañete

Anexo 2

Diagnóstico Situacional del Distrito de Mala elaborado por el COPALE

Como parte de las actividades del COPALE, durante el primer semestre del 2007 se elaboró –a través de dinámicas de grupos- un *Diagnóstico Situacional del Distrito de Mala*. Para ello, se realizó un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), así como también un cuadro de Problemas, Causas, sus Posibles Soluciones y los Actores Sociales competentes. En base a los resultados de cada grupo, se pueden distinguir diversos puntos en común.

Entre los principales problemas, se toma en cuenta la situación de pobreza de las familias y la falta de oportunidades de trabajo; lo cual repercute en una deserción escolar y en la desintegración de las familias, existiendo abandono violencia, pandillaje, drogadicción y embarazo en madres adolescentes. En relación a la educación se identifican como problemas un deterioro en la mayoría de la infraestructura de instituciones educativas, docentes poco capacitado, así como el descuido por parte de algunos padres de familia en relación a la educación de sus hijos. También se pone de relieve problemas de salud como la desnutrición y enfermedades como la tuberculosis y parasitosis –considerando la contaminación del agua como una causa de este último-. Se menciona la acumulación de basura por la carencia de un relleno sanitario y el desorden en los centros de abastos y transporte, “*existiendo un comercio ambulatorio en el entorno de las instituciones educativas*” y la “*proliferación de centros nocturnos*”. Además, se menciona a la migración de familias de bajos recursos como una de las Amenazas en el Análisis FODA.

Dentro del análisis FODA, los actores en general identifican como fortalezas y oportunidades el apoyo y trabajo coordinado con las diversas autoridades, organizaciones e instituciones, existiendo en algunos casos convenios de por medio. Entre las instituciones mencionadas están la Parroquia, la Compañía de Bomberos, los comerciantes, la Comunidad Campesina de Mala, la Minera Condestable, Instituto Huayuná, las instituciones del sector salud, organizaciones de base y la misma Municipalidad. Asimismo, se detallan algunos aspectos educativos como la existencia de instituciones educativas de todo nivel que cuentan con una infraestructura adecuada y personal docentes con vocación de servicio, padres comprometidos y alumnos competitivos –lo cual parece contradecir de alguna manera lo señalado líneas arriba-. Finalmente, se señalan algunas fortalezas en el plano económico y turístico.

Frente a los problemas expuestos y tomando en cuenta las potencialidades descritas, se proponen algunas alternativas de solución. De esta manera, se espera formalizar convenios con “*universidades e instituciones de renombre para capacitación y actualización docente, padres de familia, autoridades locales*” y para la elaboración e implementación de proyectos que permitan hacer un mejor uso del Canon Minero, así como también gestionar ante el Estado obras para la mejora de la infraestructura educativa con participación de la población. En relación a la prevención del embarazo en adolescentes se propone una educación sexual y salud reproductiva por medio de la sensibilización, información y orientación. Asimismo frente a este problema y a otros problemas sociales que afectan a los jóvenes se expone la necesidad de contar con centros culturales, auditorio y biblioteca municipal. Frente al tema medio ambiental, se

pide la implementación de obras como una laguna de oxidación y el relleno sanitario, así como brindar charlas informativas en salud y cuidado del medio ambiente. Además, también se plantean charlas nutricionales para aliviar este problema. Por último, se plantea el reordenamiento del transporte y comercio; a la vez que se promocióne la creación de pequeñas empresas que permitan aumentar los ingresos familiares.

Anexo 3

Minera Condestable¹⁶

En el distrito de Mala se realiza una actividad minera de extracción subterránea de cobre, la cual se ha venido realizando desde la década del 60. Desde hace aproximadamente 6 años, la Minera Condestable S.A. del grupo TRAFIGURA¹⁷ -con sede central en Lucerna, Suiza- viene operando a la altura del km. 90 de la Panamericana Sur, en la zona de Bujama Alta, dentro del distrito. Este territorio corresponde a la Comunidad Campesina de Mala (CCM)¹⁸. La Minera Condestable alquila 500 hectáreas, a través de un Convenio de Constitución de Derecho de Servidumbre y Usufructo a Título Oneroso y de Contribución Mutua al Desarrollo Sostenible, firmado en julio del 2005 entre los representantes de la Comunidad y la Minera. Por medio de este convenio la minera se compromete a proporcionar un monto significativo de dinero a la comunidad; monto que es administrado por la directiva comunal con el fin de desarrollar proyectos en educación, salud, capacitación laboral, agricultura, mejoramiento de infraestructura, recreación y otros mediando acuerdos mutuos entre ambas partes.

Condestable cuenta con un total aproximado de 1,000 trabajadores, de los cuales cerca de 220 pertenecen a la Comunidad Campesina de Mala y 250 son del distrito de Mala, de distritos vecinos y otros lugares.

El Área de Relaciones Comunitarias de la minera se ha implementado hace sólo 2 años. Está conformada por un jefe y desde hace algunos meses también por una asistente en asuntos administrativos. El encargado del área es el ingeniero geólogo Hugo Rubio Ronald, cuya amplia experiencia profesional se remonta a su desempeño como relacionista comunitario en 1993 en la empresa Occidental Petroleum. Esta área ha venido desarrollando diversas actividades tanto en beneficio de la Comunidad Campesina de Mala como del resto del distrito de Mala.

Recientemente la Fundación Integración Comunitaria del Grupo TRAFIGURA inició sus actividades con Condestable luego del sismo de agosto del 2007, donando frazadas y víveres y apoyando con maquinaria para remover escombros entre algunos grupos de damnificados del sismo. Estuvo apoyando también en las zonas de Pisco, Chíncha y Cañete.

La compañía minera trabaja en alianza con la CCM y una serie de instituciones públicas y privadas, entre las que figuran: la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM), las ONGs “Mujer y Sociedad”, “Instituto Huayuná” e “IPID”, el Gobierno Regional, la Policía, Compañía de Bomberos y Municipalidad Distrital de Mala, la Mesa de Concertación para la Descontaminación del Río Mala, la Red de Salud Chilca

¹⁶ Fuentes:

- Entrevista al Ing. Hugo Rubio. 25 de enero del 2008.
- PPT “Responsabilidad Social”. Compañía Minera Condestable SA. Octubre 2007.
- Reporte 2006 Compañía Minera Condestable S.A. Marzo 2007.

¹⁷ <http://www.trafigura.com>

¹⁸ La Comunidad Campesina de Mala cuenta con una población de 1,900 familias aproximadamente, las cuales están distribuidas entre el anexo principal San Marcos de la Agüada y los anexos San Juan, Buena Vista, Cerro de La Libertad, 27 de Diciembre y Señor de Cachuy.

Mala, la Agencia Agraria de la Región Lima, Instituciones Educativas (IIEE) y APAFAs, Instituto Técnico de Mala, la Junta de Usuarios del Río Mala, asociaciones de balnearios de Asia, Bujama y Totoritas, y Asociaciones de vecinos de fundos agrícolas y pecuarios.

Como parte del convenio entre la Comunidad Campesina de Mala y la minera Condestable, en diciembre del 2005, se realizó un diagnóstico participativo en coordinación con la Universidad Nacional Agraria La Molina, para establecer las líneas de acción que orientarán la inversión del monto aportado por la minera para el desarrollo sostenible de la comunidad. Posteriormente, la empresa ha venido organizando y apoyando en proyectos de infraestructura, agricultura, campañas de salud, capacitaciones, actividades recreativas y donaciones; actividades que son listadas a continuación:

- **Capacitación y educación:**

- Desde el 2006, en el último trimestre de cada año, se han venido capacitando a mujeres comuneras para que se desempeñen como administradoras del hogar y niñeras con conocimiento en estimulación temprana con el objetivo de que se inserten en el mercado laboral que ofrecen los balnearios cercanos durante la temporada de verano -de diciembre a abril. Estas capacitaciones se han venido desarrollando en convenio con el Centro de Investigación Aplicada Mujer y Sociedad y la CCM.
- Durante el mes de diciembre del 2006 se han dictado cursos de patronaje, confección textil y operatividad de máquina de coser, capacitando a 75 jóvenes de la CCM, entre hombres y mujeres, de los cuales 16 vienen trabajando en el primer taller textil de Mala implementado en el local comunal de San Marcos de la Aguada, ya se están produciendo los uniformes para la mina así como para otras instituciones.
- En el último trimestre del año 2007, se capacitó a jóvenes varones en el oficio de barman, barrillero y mozo para laborar en los eventos organizados en las casas particulares de los balnearios durante la temporada de verano.
- En convenio con la Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional Agraria de La Molina- UNALM durante marzo y septiembre del 2006 se dieron capacitaciones sobre crianza y comercialización de porcinos y cuyes.
- Con motivo de las elecciones comunitarias para el período 2006-2008, en julio del 2006 se dictó un taller de liderazgo para los dirigentes participantes de la contienda electoral.
- Durante el último trimestre del 2007 se desarrollaron talleres de manualidades con mujeres de dos anexos de la CCM, cuyos productos fueron ofrecidos en una feria navideña que se realizó en la mina. Actualmente con el dinero recaudado y con apoyo de la mina se están realizando nuevos talleres para ofrecer los productos en una feria por el Día de San Valentín.
- Por último, se realizaron concursos de oratoria y matemáticas en los colegios de Mala y se apoyó en los concursos sobre composiciones alusivas al medio ambiente en el colegio secundario de San Marcos de la Aguada.

- En conjunto con la Comunidad y el municipio se realizan campañas en todas las escuelas de Mala sobre Concientización Ambiental y limpieza mediante la distribución de afiches al inicio del año escolar se capacita con inducciones cortas a los profesores durante las matrículas para que estos lo trasmitan a sus alumnos..
- Chocolatadas y ferias navideñas se han realizado en los anexos de la Comunidad Campesina.
- Donaciones diversas como por ejemplo: premios para concurso de oratoria, dos computadoras al colegio secundario de San Marcos de la Aguada, cocinas y ollas para los programas del vaso de leche, petróleo para diferentes obras y emergencias, etc.
- **Infraestructura:** En convenio con la comunidad y la municipalidad distrital se apoyó en el asfalto del camino de acceso a San Marcos de la Aguada y la mejora de varias vías de los anexos de la CCM.
- **Salud:** Campañas gratuitas de salud en las diferentes especialidades, en los Puestos de Salud de San Marcos de la Aguada y Dignidad Nacional.
- **Agricultura:** Actualmente Condestable cuenta con un biohuerto piloto de 1 hectárea con diversos tipos de hortalizas y la siembra dos hectáreas de Tara también como proyecto piloto. Además, en convenio con una empresa exportadora, se realizó un levantamiento topográfico de terrenos de la CCM con vocación agrícola, elaborándose una propuesta de riego tecnificado en 200 hectáreas para la siembra de espárragos. Asimismo, se solicitó a la directiva 6 hectáreas para un biohuerto comunal. Sin embargo, estos dos últimos proyectos no se han podido implementar porque las tierras han sido invadidas por comuneros de la oposición de la actual directiva de la CCM.

Todas estas contribuciones han sido financiadas con recursos propios de la Fundación y Condestable. Para el 2008 y con mediación de la Fundación Integración Comunitaria (FIC)¹⁹, se cuenta con un plan de inversión de alrededor de medio millón de soles para este tipo de actividades y proyectos.

Además, en marzo del 2007 Condestable firma un convenio con el Estado en el marco del Programa Minero Solidaridad con el Pueblo, comprometiéndose a disminuir los índices de desnutrición en niños de 0 a 5 años y madres gestantes, para lo cual fue la primera minera en firmar con el INEI para la elaboración de la Línea de Base y se ha planificado la elaboración de biohuertos y el apoyo a los comedores populares para la alimentación brindada en los PRONOEI y Wawa Wasi.

En la gestión anterior de la Municipalidad Distrital de Mala la minera firmó un convenio de cooperación mutua entre el municipio y la empresa. En la actualidad, las relaciones entre la minera y la Municipalidad continúan siendo estrechas por medio de la participación de muchas obras en conjunto y a favor de los pobladores del distrito.

Condestable participa en la Mesa de Concertación para la Descontaminación del Río Mala, además de los cuatro distritos vecinos (San Antonio, Mala, Santa Cruz de Flores y Calando), así como ONG's y varias instituciones de la zona. Como parte de las actividades de la Mesa de Concertación, la Municipalidad de Mala está elaborando el

La Fundación Integración Comunitaria, del Grupo TRAFIGURA, se constituye en diciembre del 2006 para planificar las prestaciones que las empresas del grupo brindan a las comunidades. A partir de junio del 2007 la minera Condestable pasa a formar parte de la misma.

perfil técnico para la construcción de la represa Yuyugallo en el Distrito de Ayavirí, Provincia de Yauyos, con el fin de irrigar extensas pampas de la zona. Proyecto en el cual la minera Condestable colaborará económicamente para su implementación.

Anexo 4

Opiniones sobre la Municipalización

El alcalde afirma que la municipalidad no cuenta con recursos suficientes para asumir una responsabilidad como la que implica hacerse cargo de la gestión educativa a nivel local. Mantiene esa posición incluso cuando se le pregunta sobre las competencias referidas a la construcción de campos deportivos y su mantenimiento.

“¿Encargarse de la construcción de campos deportivos...? Nuevamente [creo que es] algo malo porque es un presupuesto tan pequeño que cómo tu vas a hacer los campos deportivos, si muchos lugarcitos no tienen biblioteca. Si yo estoy buscando ahora el lugar donde voy a hacer mi biblioteca (...)”

Alude a la diferencia de recursos existente entre las distintas municipalidades del país. Y, en ese sentido, cree que no se puede generalizar a partir de la situación excepcional de algunas municipalidades (como Miraflores o San Isidro).

Fija una posición crítica frente a la propuesta de municipalización del actual gobierno. Y sostiene que la misma debió haber sido el producto de un proceso consensuado desde abajo. Debió, en ese sentido, haberse llevado a cabo *“una consulta pública o al menos [un evento] que reúnan a los alcaldes o a las UGEL ya que ellos son los forjadores, los formadores educativos”*.

Y, por último, enfatiza la idea que las municipalidades no se encuentran preparadas para asumir un reto de esa naturaleza, y que para eso sería necesario que éstas conozcan mejor el funcionamiento del sistema.

“Yo no creo que haya ninguno que pueda decir estoy preparado para tomar esto. No creo porque a mí no me van a decir ahorita que ‘venga, señor, usted maneja el sector educativo’, a no ser que me manden personal, y yo les haga un lugarcito para que ellos lo lleven. Pero no yo, no quiero pecar de ignorante, no quiero pecar tampoco de nada. Estamos hablando de un sistema, estamos hablando de educación, del porvenir de un pueblo; no estamos hablando de ovejitas”.

Un poco a contracorriente de lo expuesto por el alcalde, la regidora encargada de la Comisión de Educación piensa que la municipalización educativa sería algo “interesante” y “conveniente”. Sin embargo, plantea que sería necesaria la organización de cada municipalidad y realizar un análisis de su realidad. Para ello apela a su conocimiento sobre la experiencia del COPALE, señalando la necesidad de articular lo regional con las UGEL –cuyo rol, según dice, es informar a los distritos a su cargo y ayudarles a realizar un buen análisis que les permita orientar las decisiones en materia educativa-.

Por otro lado, le parece muy conveniente la posibilidad de que las municipalidades se encarguen del monitoreo de las escuelas. Plantea que esto podría realizarse en forma “cruzada”; vale decir, con el apoyo de los mismos colegios.

Para ella el asumir este tipo de competencias requeriría, necesariamente, que la Municipalidad cuente con el personal idóneo para ello.

Por su parte, el subgerente de Planificación y Presupuesto señala que sería necesario analizar y ver las condiciones que tienen las municipalidades antes de darles una carga tan pesada como es la gestión de la educación en sus respectivas localidades. Para él, no está claro por qué priorizar el nivel distrital. Se pregunta por qué no darle la responsabilidad a la Región –que es un nivel medio- y encargarles más bien a los gobiernos locales la ejecución de las políticas. Al respecto señala: *“Si hablamos de educación, ¿por qué no ver cuál nivel [de gobierno] lo desempeñaría mejor?”*. Y finaliza remarcando la necesidad de que la transferencia también implique recursos: *“Y más que todo no darle sólo la función, sino [también] los recursos”*.

Otra de las personas entrevistadas fue el doctor Ávila, quien –como ya se ha señalado- fue uno de los partícipes y gestores principales del COPALE de Mala. Su posición enfatiza la necesidad que las municipalidades cuenten con los recursos necesarios –tanto materiales como humanos- para asumir las nuevas competencias educativas.

También cree importante definir la amplitud de estas competencias y establecer bien lo que le correspondería a cada nivel e instancia vinculada a la gestión educativa.

“¿El municipio va a asumir el aspecto técnico pedagógico de la educación? Si es que con esta nueva descentralización va a ir un personal especial a trabajar. Hay que verlo cómo lo va a ver la gente, [si] van a ser docentes o [si] al descentralizarse la UGEL de Cañete unos van a venir a Mala o no”.

En realidad, el doctor Ávila plantea abiertamente una serie de interrogantes sobre viabilidad y la conveniencia de tener como eje de la gestión descentralizada a las municipalidades distritales.

“Lo otro es no sé hasta donde la descentralización para la Región debería ser mejor. Por ejemplo, usted tiene que Calango tiene sólo dos centros educativos chiquititos, San Antonio tiene 3, Flores tiene 2. Mala en total con los privados tiene 52 instituciones educativas entre privados y estatales. [En este último distrito], incluyendo [los institutos] tecnológicos es un volumen bastante grande. Pero es bueno que se tomen las previsiones del caso, si no hay personal capacitado o bien intencionado para hacerlo es mejor que no se haga”.

El subgerente de Personal de la Municipalidad, profesor Juan Carlos Herrera, se muestra de alguna manera contrario al proyecto de municipalización. También muestra su preocupación por la falta de recursos humanos calificados para gestionar adecuadamente la educación a nivel local. Dice que para un país con tanta limitación económica y de personal calificado, ve remota la posibilidad de municipalizar la educación con personal capaz de administrarla bien. Agrega que la educación no es algo que se pueda tratar así tan fácilmente. Y añade: *“No creo que se logre a corto plazo”*.

Así como rechaza la municipalización, le parece muy importante la experiencia de la creación del COPALE a nivel distrital. Señala que sus funciones van más allá de sólo el control y la fiscalización. Y finaliza diciendo *“Es un organismo que dentro de la municipalidad tiene muchas tareas que cumplir”*.

Finalmente, la profesora Clodoalda Velásquez concuerda con algunas de las limitaciones planteadas por los otros entrevistados. Sin embargo, al mismo tiempo sostiene que la educación y la salud “no deben ser politizadas”.

A modo de balance, se puede señalar –en primer lugar- que dentro de la misma Municipalidad coexisten diversas posiciones en torno a la municipalización educativa. Quizás los “polos opuestos” estén representados en la opinión del alcalde –por un lado- y la posición de la regidora encargada de la Comisión de Educación. En general, las posiciones más críticas enfatizan tres o cuatro elementos: la falta de recursos de la Municipalidad, la ausencia o la debilidad de recursos humanos debidamente calificados para gestionar la educación, la manera como se ha llevado a cabo el proceso en curso de municipalización (reclamando la necesidad de que se hubiera hecho “desde abajo” y con el consenso de los actores), y las conveniencia de hacer de las municipalidades distritales las principales instancias encargadas de la gestión educativa –cuestionando positivamente la pertinencia del rol que podría jugar el nivel regional-.

Estudio sobre gobiernos locales y gestión de la educación

**Informe sobre el caso de la Municipalidad Distrital
de San Martín de Porres**



Lima, Abril 2008

ÍNDICE

Presentación	<u>03</u>
1) Contexto económico, social y educativo	<u>05</u>
2) Antecedentes y contexto político de la administración municipal	<u>11</u>
3) Sobre la estructura interna y el personal de la Municipalidad	<u>18</u>
4) Recursos económicos y capital humano	<u>24</u>
5) Planificación y gestión de la municipalidad	<u>32</u>
6) Experiencia y actividades de gestión en educación	<u>37</u>
7) Espacios de concertación, participación de sociedad civil y recursos locales	<u>59</u>
8) Conclusiones	<u>62</u>

Presentación

El presente informe sobre la Municipalidad de San Martín de Porres ha sido elaborado a partir de una serie de visitas y entrevistas a funcionarios y autoridades ediles, así como de la revisión de fuentes secundarias diversas y documentación obtenida principalmente en la misma municipalidad. En este caso particular, la llegada a los informantes clave resultó difícil de concretar debido –principalmente- a los engorrosos trámites formales para acceder a las entrevistas y a la falta de tiempo de algunos de los entrevistados –imbuidos en los quehaceres propios de su cargo-. Ello impidió cubrir la información requerida en el plazo inicialmente programado –de tres meses-, por lo que el trabajo de campo se realizó en dos partes, una primera secuencia de visitas durante el mes Septiembre de 2007 y una segunda secuencia de visitas entre Enero y Marzo de 2008.

El caso de la Municipalidad de San Martín de Porres (SMP) demuestra que –de algún modo- existe una correlación entre el tamaño de la institución y su nivel de complejidad organizacional, por un lado, y la facilidad de acceso a las fuentes de información, por otro. Tratándose de una organización más grande e institucionalizada, los procedimientos de acercamiento y consulta requieren de ciertos pasos formales y burocráticos previos que cumplir¹.

Por otro lado, quizás la ventaja del aplazamiento del periodo de recojo de información, es que haber realizado la segunda visita a inicios del año 2008 nos ha permitido contar con información actualizada y completa de las actividades realizadas el año 2007. Asimismo, ha posibilitado conocer las acciones para el presente año a partir del planeamiento realizado por la actual gestión edil –y no en base a los planes operativos diseñados por las anteriores autoridades-.

Adicionalmente, el haber cubierto ese periodo de la gestión ha permitido observar la implementación de un cambio en la estructura orgánica interna de la Municipalidad implementado a partir del año 2008. Como se explicará más adelante, este cambio incluyó al área encargada de los temas educativos, deportivos y culturales.

Pese a las solicitudes presentadas, no fue posible acceder a una entrevista con el alcalde del distrito. Sin embargo, sí se pudo conversar –entre otras personas- con la Gerente Municipal, la Sub Gerente de Planeamiento y Presupuesto, la Jefa de Presupuesto, la Sub Gerente de Potencial Humano, la actual Gerente de Desarrollo Humano (antes Servicios y Programas Sociales), el Gerente de Participación Ciudadana, la actual Sub Gerente de Educación, Deporte y Cultura (antes División de Promoción de la Juventud, Educación, Cultura y Deporte) y la Regidora de

¹ Como parte de la política de la institución, la Gerente Municipal no sólo debía autorizar cada cita con los funcionarios de la municipalidad, sino que exigía el tener una reunión con ella como paso previo para acceder a los otros Gerentes. El problema es que fue muy difícil concretar la cita con ella, pese a los varios oficios enviados, las múltiples llamadas realizadas y algunas coordinaciones frustradas. A ello se añadió el inconveniente que para solicitar de información de cada área, también se requirió el envío de un oficio específico que debía ser revisado a nivel de la Gerencia Municipal –y en muchos casos no se lograba obtener una respuesta a los mismos-. Una vez que se obtuvo el visto bueno de la Gerencia Municipal para entrevistar al funcionario requerido, los trámites no acabaron ahí; en cada Gerencia –así como la Sala de Regidores- debía realizarse un procedimiento similar a través de la secretaria encargada de concertar las citas, las cuales en más de una oportunidad fueron canceladas o postergadas.

la Comisión de Educación, Cultura, Deporte, Juventud y Servicios Sociales (Ver en el Anexo 1 la relación de personas entrevistadas).

El análisis de la Municipalidad de SMP ha permitido tener en el estudio un caso –en cierto sentido- representativo de un municipio limeño popular. Como se sabe, SMP es un distrito que forma parte de la historia del surgimiento de los barrios populares de lo que –en su época- constituía la periferia de la ciudad. Un distrito que se fue conformando a partir de núcleos de los primeros grandes asentamientos marginales de Lima –las entonces llamadas “barriadas” que aparecieron como producto del crecimiento de la ciudad y los cambios producidos por las migraciones internas de las décadas de los años 50 y 60-, y que hoy alberga a más de medio millón de habitantes residentes en distinto tipo de Asentamientos Humanos, Asociaciones y Cooperativas de vivienda y urbanizaciones. SMP refleja, en ese sentido, la historia del desarrollo urbano limeño marcado por la pobreza, pero también por los cambios en la dinámica económica y comercial de la pujante “Lima Norte”².

Por estos motivos, analizar algunos aspectos de la gestión de la Municipalidad de este distrito será de suma utilidad; no sólo porque reflejará –de algún modo- los problemas que enfrentan la mayor parte de las municipalidades de la capital, sino porque permitirá establecer algunas líneas de comparación con los otros casos del estudio. El distrito de SMP, por un lado, constituye un espacio demográficamente más grande que la ciudad del Cusco, y aún muchísimo más que los distritos de Mala, Fernando Lores y Ccarhuayo. Al mismo tiempo, como se verá en el informe, la municipalidad de SMP es en sí una organización compleja que maneja importantes recursos, acorde con la magnitud de sus problemas y desafíos.

² Hay diversos estudios que dan cuenta del fenómeno de crecimiento y desarrollo experimentado por el antes llamado “Cono Norte” y hoy conocido como “Lima Norte”. Entre otros, puede consultarse el libro de Jaime Joseph, “La ciudad, la crisis y las salidas. Democracia y desarrollo en espacios urbano meso”, Alternativa/ Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales-UNMSM, Lima, abril, 2005. En otro plano, referido al consumo y la dinámica comercial, también puede consultarse Rolando Arellano Cueva “Ciudad de los Reyes, de los Chávez, los Quispe” Empresa Periodística Nacional. Lima, 2004.

1) Contexto económico, social y educativo

El distrito de San Martín de Porres fue creado el 22 de mayo de 1950 con el nombre de “Distrito Obrero Industrial 27 de Octubre”. Posteriormente, en 1956, la denominación es cambiada por la de “Fray Martín de Porres” y en 1962, tras la canonización del santo, adopta su nombre actual³.

Este distrito es uno de los 43 que conforman la provincia de Lima y uno de los 49 que integran la zona conurbana de la ciudad. Forma parte del Cono Norte de la Provincia de Lima, encontrándose a 123 m.s.n.m. y contando con un clima templado y húmedo. Entre sus límites geográficos por el norte se encuentran los distritos de Ventanilla, Puente Piedra y Los Olivos; al sur el Cercado de Lima y Carmen de la Legua y Reynoso del Callao; al este los distritos del Rímac, Independencia y Comas; y al oeste la Provincia del Callao. Asimismo, limita con la margen derecha del Río Rímac y la margen izquierda del Río Chillón⁴.

De acuerdo al Censo de Población y de Vivienda del año 2007, la población de San Martín es totalmente urbana y asciende a 579,561 personas, lo que representa el 6,8% del total de la población de la Provincia de Lima.

San Martín de Porres cuenta con 36.91 km² de superficie. Siendo un distrito populoso de Lima Metropolitana, tiene una densidad poblacional promedio de 15,7 habitantes por kilómetro cuadrado. El censo del 2007 señala la existencia de 130,222 viviendas, con un promedio de 4.5 residentes cada una.

Entre 1993 y el 2005 la población aumentó en 144,771 personas, es decir, un crecimiento promedio anual de 2.72%. En ese mismo periodo la población nacional creció en promedio anual 1.43% y la provincia 1.65%.

El 50.42 % de la población total está en edad de trabajar: el 44.07% tiene 14 años o menos de edad y el 5.50% tiene 65 años o más. Si 50% de la población es responsable del sostenimiento de la otra mitad, la carga sería mayor a la que caracteriza al país (63%) en su conjunto, y a cualquiera de los otros distritos materia de este estudio, con excepción de Ccarhuayo, en Cusco⁵.

De acuerdo al diagnóstico del Plan de Desarrollo Integral al 2014 –elaborado por la Municipalidad de SMP con asesoría de la ONG Alternativa-, más del 40% de la PEA se desempeña dentro de microempresas, donde prima la informalidad. Este dato se relaciona con el incremento del número de trabajadores independientes del distrito, ya que de 21.4% según los resultados del censo de 1993, se ha pasado al 40,6% del total de la PEA para el año 2003, de acuerdo con la ENAHO, produciéndose una disminución de obreros y empleados⁶.

³ Fuente: “Diagnóstico Comunitario del Distrito de San Martín de Porres”, Gerencia de Servicios y Programas Sociales de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, pág. 2.

⁴ *Ibíd.*

⁵ No se considera aquí el reporte de posibles remesas que podrían estar efectuando los emigrados.

⁶ Fuente: “San Martín Cambia Contigo”, Plan de Desarrollo Integral al 2014, Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, pág.28.

Dentro del distrito se pueden apreciar algunas aglomeraciones especializadas de servicios y comercio como el Proyecto Comercial de Caquetá, los servicios informáticos UNI, servicios gastronómicos Habich, servicios educativos Palao, Fiori y los Jardines, y los comerciantes de cerámicos que se ubican en la Av. Panamericana Norte, entre las avenidas Habich y Fiori. Existiendo empresas productoras de cerámicos, así como de químicos, textiles y confecciones⁷.

En Fiori se ubica una Terminal Terrestre, de donde salen buses de una gran cantidad de empresas de transporte informales y más de 50 legalmente inscritas. Además, en las inmediaciones existe un centro moderno de entidades financieras, contando el distrito con la mayor cantidad de sedes bancarias a nivel del Cono Norte de Lima⁸.

Esto explica que, como se aprecia en la siguiente tabla, que más de la mitad (52,7%) de la población económicamente activa y ocupada se encuentre empleada en actividades de servicios y que 21,7% labore en el sector comercio, mientras que 19,4% se dedique a la manufactura y la construcción.

Tabla – San Martín de Porres. Distribución de la PEA según actividad económica

	Distrital San Martín de Porres		Provincial Lima	
Total	242634	100	3274973	100
Agric., ganadería, caza y silvicultura	1709	0,7	32691	1
Pesca	245	0,1	3969	0,1
Explotación de minas y canteras	664	0,3	12072	0,4
Industrias manufactureras	33472	13,8	458110	14
Suministro de electricidad, gas y agua	583	0,2	8114	0,2
Construcción	13112	5,4	194064	5,9
Comercio	52546	21,7	693660	21,2
Venta, mant.y rep. veh.autom.y motoc	6946	2,9	89234	2,7
Hoteles y restaurantes	12945	5,3	182583	5,6
Trans., almac. y comunicaciones	26474	10,9	334511	10,2
Intermediación financiera	2443	1,0	42514	1,3
Activid.inmobil., empres. y alquileres	25038	10,3	344277	10,5
Admin.púb. y defensa; p. segur.soc.afil	10873	4,5	121092	3,7
Enseñanza	15578	6,4	186980	5,7
Servicios sociales y de salud	9148	3,8	111187	3,4
Otras activ. serv.comun.soc y personales	9902	4,1	161053	4,9
Hogares privados con servicio doméstico	8590	3,5	153095	4,7
Organiz. y órganos extraterritoriales	12	0	451	0
Actividad económica no especificada	12354	5,1	145316	4,4

Fuente: Censo Nacional de Población 2005

En relación a los niveles de pobreza del distrito, San Martín de Porres presenta un índice de carencia de 0.0184, cifra casi equiparable al de la Provincia de Lima (0.0166),

⁷ Fuente: “Diagnóstico Comunitario del Distrito de San Martín de Porres”, Gerencia de Servicios y Programas Sociales de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, pág. 10; y “San Martín Cambia Contigo”, Plan de Desarrollo Integral al 2014, Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, pág. 29.

⁸ Fuente: Ibíd.

que corresponde a Lima Metropolitana; y, sin embargo, menor al de la Región de Lima que alcanza el 0.0549⁹.

Presenta niveles reducidos de pobreza en comparación de otros distritos del país, contando, así, casi la totalidad de las viviendas con electricidad y un 90% sin agua potable, frente al 73% a nivel nacional¹⁰.

Tabla – San Martín de Porres. Indicadores del Mapa de la Pobreza

	Distrital	Provincial	Regional	Nacional
	San Martín de Porres	Lima	Lima	Perú
Población Censo 2005	559,367	6,954,583	7,819,436	26,152,444
Índice de carencias*	0.0184	0.0166	0.0549	-
Quintil del índice de carencias**	5	5	5	-
% de población sin agua potable	10	11	13	27
% de población sin desagüe/letrina	1	3	5	20
% de población sin electricidad	1	4	6	27
Tasa de analfabetismo femenino	2	3	4	27

* Es un valor entre 0 y 1. Este índice es obtenido mediante el análisis factorial por el método de los componentes principales.

** Quintiles ponderados por la población, donde el 1=Más pobre, y el 5= menos pobre

Fuente: Nuevo Mapa de pobreza distrital de FONCODES, 2006

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD presenta datos similares a los del Mapa de Pobreza; en general, los índices que presenta son altos. Se encuentra dentro de los 30 primeros distritos en cuanto a ingreso familia per cápita. En cuanto a alfabetismo, SMP tiene 98.5%, y se encuentra mejor que Lima región y provincia.

Tabla – San Martín de Porres. Ranking sobre Desarrollo Humano

	Población		IDH		Esperanza de vida al nacer		Alfabetismo		Escolaridad		Logro educativo		Ingreso familiar per capita	
	habitantes	ranking	IDH	ranking	años	ranking	%	ranking	%	ranking	%	ranking	NS mes	ranking
Distrital – San Martín de Porres	559,367	2	0.7090	24	76.2	22	98.5	28	89.9	491	95.6	40	689.0	28
Provincial – Lima	7,007,388	1	0.7071	2	76.0	2	97.8	2	89.3	48	95.0	3	699.2	2
Regional - Lima	7,819,436	1	0.7033	1	75.8	1	97.5	1	89.2	6	94.7	1	687.7	1
Nacional- Perú	26207970	-	0,5976	-	71,5	-	91,9	-	85,4	-	89,7	-	285,7	-

⁹ Fuente: Nuevo Mapa de Pobreza Distrital de FONCODES, 2006.

¹⁰ Fuente: Ibíd.

Fuente: Informe Desarrollo Humano del PNUD “Hacia una descentralización con ciudadanía” (2006) basado en cifras del Censo Nacional del INEI – 2005.
http://www.pnud.org.pe/PDFs_IDH/Articulos/Enero%202007/Comentaristas_especiales.pdf

Con respecto a los índices de desnutrición, San Martín de Porres se encuentra muy por debajo (4%) del índice nacional (22%, según FONCODES 2006 actualizado al 2007) y del provincial (6.4%).

El Censo Escolar del Ministerio de Educación del año 2008 actualizado al 2009 reporta la existencia de 1199 instituciones educativas, que atienden a un total de 129,990 alumnos. Pero mientras que 190 instituciones públicas atienden a 63,418 alumnos, un número parecido, 66,572, están distribuidos en 1009 instituciones privadas. A los primeros les enseñan 3260 docentes, mientras que a los segundos, 5359. Tanto el tamaño de los colegios como la carga de alumnos por docente es mucho mayor en el sector público (los promedios respectivos serían 334 vs. 66 alumnos por escuela y 19,5 vs. 12,4 alumnos por docente en cada sector).

De las 9027 aulas existentes en SMP en el 2005, según el ESCALE del Ministerio de Educación, 8024 (88.9%) se encontraban en buenas condiciones, 654 requerían de reparaciones menores y 349 de reparaciones mayores. El 100% de las escuelas tenían acceso a los 3 servicios. Solo en 8 IEs se brindaba apoyo alimentario.

En lo referido a la cobertura de atención a los grupos de menor edad, se aprecia en el siguiente cuadro que, de manera muy parecida a la del resto de la provincia y la región de Lima, el nivel es mucho más alto que el de la población nacional en lo que se refiere a la atención pre-escolar, y algo mejor con respecto a la asistencia de niños de entre 12 y 16 años. En el grupo correspondiente a los grados de primaria, el alcance es el mismo que el vigente en promedio en el país.

Tabla. San Martín de Porres. Indicadores de Cobertura Educativa.

Nivel /Localidad	Distrital	Provincial	Regional	Nacional
	San Martín de Porres	Lima	Lima	Perú
Niños de 4 a 5 años de edad atendidos	88,5	86,9	80.9	66.4
Niños de 6 a 11 años de edad atendidos	96,8	97.0	96.9	96.8
Niños de 12 a 16 años de edad atendidos	93,6	93.6	92.5	87.4

Fuente: INEI - Resultados Preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2005.
 Elaboración: MINISTERIO DE EDUCACIÓN-Unidad de Estadística Educativa.
<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=275>

Las cifras correspondientes, luego del Censo del 2007, muestran que 81,6% de los niños de 4 años y 91% de los de 5 años de edad asistían a un centro educativo en San Martín

de Porres, porcentajes algo más altos que los correspondientes a la provincia de Lima (76 y 88%, respectivamente) y ciertamente muy por encima de los indicadores nacionales (56 y 72,9%). Respecto al grupo en edad normativa para educación primaria, el porcentaje que asistían en San Martín era el mismo, mientras que el nacional había bajado (asumiendo comparabilidad intercensal, lo que está siendo cuestionado) a 94,9. Y en el grupo de 12 a 16 años de edad, 93,2% de los niños de SMP estaban asistiendo a la escuela, vs. un 88,3 a nivel nacional.

Se aprecia en la siguiente tabla que el porcentaje de pobladores de San Martín que no asistieron a la escuela o no “aprobaron” grado alguno es menor que el de la provincia y la región de Lima y ciertamente que del país. La proporción de personas que se quedaron con algunos grados de primaria es cerca de la mitad que el promedio nacional.

Tabla – San Martín de Porres. Nivel educativo alcanzado, según sexo y región (en porcentajes de la población mayor de 3 años)

	Distrital			Provincial			Regional			Nacional		
	San Martín de Porres			Lima			Lima			Perú		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Sin nivel educativo	5.8	5.3	6.3	6.3	5.6	6.9	6.6	5.8	7.4	11.8	9.2	14.5
Educación Inicial	2.6	2.6	2.5	2.7	2.7	2.6	2.7	2.8	2.7	3.0	3.0	3.0
Primaria incompleta	12.1	11.8	12.5	13.1	12.6	13.4	13.8	13.4	14.2	21.3	21.3	21.4
Primaria completa	7.5	6.3	8.7	7.8	6.8	8.8	8.4	7.4	9.2	11.5	11.4	11.6
Secundaria Incompleta	13.5	13.4	13.6	14.8	15.1	14.6	15.1	15.5	14.8	15.3	16.0	14.5
Secundaria Completa	29.0	29.9	28.2	27.6	28.6	26.6	27.1	28.3	28.0	19.0	20.6	17.5
Superior no Univ. Incompleta	4.7	4.6	4.7	4.1	4.0	4.2	3.9	3.8	4.0%	3.0	3.0	3.0
Superior no Univ. Completa	9.8	9.8	9.8	7.8	7.4	8.2	7.4	7.0	7.8	5.6	5.4	5.9
Superior Univ. Incompleta	5.5	6.2	4.8	5.0	5.6	4.5	4.8	5.3	4.3	3.4	3.8	3.0
Superior Univ. Completa	9.5	10.2	8.9	10.9	11.6	10.2	10.2	10.9	9.6	6.1	6.5	5.6
Total por sexo	-	245191	254257	-	3,230,997	3,381,681	-	3,646,485	3,784,681	-	12,314,671	12,369,683
Total %		100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0		100.0	100.0

Fuente: INEI - X Censo de Población y V de Vivienda 2005

<http://www.inei.gob.pe/web/resultadocenso.asp>

79.5% de la población tiene al menos primaria completa y 58.47% tiene al menos secundaria completa, lo que contrasta favorablemente con los porcentajes de 63,9% y 37.1% que caracterizan al país en general.

Las brechas por género son en general reducidas, aunque perjudiciales para las mujeres: 80.5% de los hombres vs. 78,7% de las mujeres han completado por lo menos la primaria, y 60.8% de los hombres vs. 56.4% de las mujeres han terminado la secundaria, y la proporción de mujeres que tiene educación superior completa es algo menor que la de los hombres.

Si se reduce el espectro de la mirada para enfocarla sólo en la población joven, se reafirma la impresión de un distrito con niveles educativos relativamente altos en comparación con la provincia y región de Lima y, más notoriamente, con el país.

Tabla. San Martín de Porres. Niveles educativos alcanzados por los jóvenes (en porcentajes)

Localidad	Distrital	Provincial	Regional	Nacional
Nivel	San Martín de Porres	Lima	Lima	Perú
Población joven (de 15 a 17 años) con primaria completa	98,0	97.4	95.9	91.8
Jóvenes (de 17 a 19 años) que culminan secundaria oportunamente	76,6	71.3	60.6	53.7
Población joven (de 20 a 22 años) con secundaria completa	88,0	83.6	73.6	68.2

Fuente: INEI - Resultados Preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda 2005.

Elaboración: MINISTERIO DE EDUCACIÓN-Unidad de Estadística Educativa.

<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=275>

Ni la amplitud relativa de la cobertura educativa, ni la mayor presencia de un sector privado – que suele obtener más altos niveles de logros de aprendizaje entre sus alumnos -- sin embargo, han contribuido a que los estudiantes alcancen puntajes suficientes, es decir, acordes con las expectativas curriculares, en las pruebas censales de comprensión de textos y razonamiento lógico matemático. Menos de un tercio de los estudiantes de segundo grado de primaria – proporción parecida a la de la provincia y la región Lima – alcanzan el nivel esperado en comprensión lectora, aun cuando casi duplican el porcentaje nacional, como lo hacen en muchas otras áreas urbanas del país. En cambio, en Matemáticas, como se ha detectado en todos los distritos y la provincia seleccionados para este estudio, el porcentaje de alumnos que alcanza el nivel esperado en SMP es casi tan bajo como el nacional,

Tabla - Porcentaje de alumnos de 2º grado que alcanzó el nivel de logro esperado en Comprensión de Textos y Lógico Matemático en la prueba ECE 2007

	Comprensión de textos	Lógico Matemática
Distrital – San Martín de Porres *	27,9	8,0
Provincial - Lima	26,6	8,3
Región - Lima	25,4	8,1
Nacional	15,9	7,2

* Cobertura de la prueba fue de 84,9% del alumnado

2) Antecedentes y contexto político de la administración municipal

En las elecciones municipales del año 2002, el alcalde que resultó electo era de las filas del Partido Alianza Electoral Unidad Nacional, el señor Lucio Jorge Campos Huayta quien había invitado a Jesús Álvaro Véliz Duarte como primer regidor. Véliz asume de esta manera el cargo de Teniente Alcalde y posteriormente asume la alcaldía en el año 2005 cuando Lucio Campos es vacado debido a temas vinculados a corrupción¹¹.

El señor Lucio Campos no tenía una buena aceptación de parte de la población –en especial de los dirigentes sociales- porque además de los indicios existentes de corrupción, su gestión estuvo caracterizada por una forma autoritaria de gobierno. En efecto, según nuestros informantes, hubo una desatención de los espacios de participación ciudadana y se mostró poco accesible hacia las solicitudes de parte de las organizaciones vecinales. En el caso del nuevo alcalde, Jesús Véliz, al inicio gozaba de una buena aceptación debido a que se empieza a atender a las organizaciones de base y juntas vecinales; sin embargo, al final de su gestión, la imagen predominante entre la población también era la de una figura autoritaria –aunque en menor medida que el anterior-.

Según nos refieren en la Municipalidad de SMP, hay 16 organizaciones políticas activas en todo el distrito. Lo cual –según algunos funcionarios entrevistados- tiene que ver con el alto nivel de conflicto político que parece caracterizar el escenario local.

El actual alcalde Freddy Santos Ternerero Corrales, del Partido Democrático Somos Perú, resultó electo con 80,070 votos a su favor, representando el 28.23% de votos válidos. En las pasadas elecciones municipales participaron 18 movimientos políticos, teniendo como principal contendor al candidato por la agrupación política Alianza Electoral Unidad Nacional que alcanzó el 20.272%. Y siendo la tercera fuera electoral el Partido Aprista Peruano (que sacó 17.53 % de la votación), cuyo candidato era el ex alcalde Jesús Álvaro Véliz.¹²

De esta manera, del total de 15 regidores que conforman el Consejo Municipal, 9 pertenecen a la organización política del alcalde, Partido Democrático Somos Perú, 3 al de Unidad Nacional, 2 al Partido Aprista Peruano y 1 de Restauración Nacional, como se puede ver en la siguiente lista,

¹¹ Esta información fue proporcionada por Martín Ospina de Alternativa y queda confirmada por las versiones periodísticas de la época. Según se lee en un artículo publicado por Agencia Perú el 13 de marzo del 2005: “Acusaciones de nepotismo, coimas, asaltos sospechosos y licitaciones amañadas, son algunos de los cargos que ahora el burgomaestre debe enfrentar. Álvaro Véliz, ex compañero de campaña y primer regidor de Lucio Campos, decidió denunciar a la máxima autoridad de este distrito limeño ante la serie de evidencias. (...) Una de las pruebas más comprometedoras contra Campos es una sentencia judicial de enero de este año, en la que el Alcalde, junto a dos de sus hermanos, figura como condenado por falsificar documentos y por intentar estafar a tres aseguradoras”. (Fuente: <http://www.agenciaperu.com/investigacion/2005/mar/smp.htm>)

¹² Fuente: Resultados de elecciones municipales de la ONPE, 2006 disponibles en <http://www.onpe.gob.pe>.

Es la primera vez que el señor Freddy Ternero, de 49 años, asume un cargo político. En esta ocasión, su lanzamiento como candidato a la alcaldía de San Martín de Porres obedece al hecho de haber vivido prácticamente toda su vida en el distrito y tuvo como sustento la fama ganada en su exitoso desempeño como Director técnico deportivo.

Freddy Ternero nació en 1959, en un barrio de la Urbanización Perú, en el mismo distrito de SMP. Estudió la primaria en una escuela del distrito y cursó la secundaria en el colegio nacional “Nuestra Señora de Guadalupe”. Durante su juventud llegó a ser futbolista profesional y luego de haber estudiado en la Asociación Nacional de Entrenadores de Fútbol inició su carrera de director técnico en el equipo Universitario de Deportes y luego en otros equipos a lo largo de diez años, entre 1993 y 2003. En este último año, bajo su dirección técnica el equipo Cienciano del Cusco obtuvo la Copa Sudamericana –considerado uno de los mayores logros de un equipo en la historia del fútbol nacional-. Posteriormente llegó a ser dirigente de la Selección Peruana de Fútbol. Estos triunfos obtenidos por el fútbol peruano revelan una exitosa carrera personal que le permitió obtener simpatía y reconocimiento por parte de la población de Cusco y del país en general.

Más allá de su carrera como Director Técnico Deportivo, el señor Ternero cuenta una formación profesional. En el año 2006 recibió una certificación como Especialista en Gestión Municipal por parte de ESAN. Además, en los años ochentas cursó 6 ciclos de la carrera de Ciencias Contables en la Universidad de San Martín de Porres.

Una lectura del libro auto-biográfico “Sí se puede. La conquista de un sueño”¹³ revela una posición de vida basada en una prédica de valores y en una fuerte confianza para enfrentar las barreras. Como dice Freddy Ternero al inicio de su libro: “con trabajo, esfuerzo y fe –sí, mucha fe- los peruanos seremos siempre capaces de alcanzar grandes objetivos y vencer los desafíos que nos presenta la vida.” (pág. 13/14).

Es en base a ese prestigio ganado que decide postular a las elecciones para la alcaldía distrital de SMP. Y es así como –premunido de un discurso de optimismo- que gana las elecciones. Ese optimismo está basado en la convicción que somos capaces de lograr nuestros sueños y que queda resumido en una célebre frase que acompañó la carrera del equipo Cienciano hacia la victoria: “Sí se puede”. Consigna de alto valor en un contexto nacional dominado por una suerte de pesimismo idiosincrásico.

Luego de ganar las elecciones, Freddy Ternero tuvo que enfrentar la dura realidad de recibir una municipalidad financieramente en quiebra, y con múltiples problemas acumulados. En general, según la información recogida, existe una crisis política en la Municipalidad de SMP que se remonta a varias gestiones anteriores. En parte, esa crisis ha tenido expresión en las finanzas de la Municipalidad. Según María Teresa Huarcaya, Subgerente de Planificación y Racionalización, hay algunos factores que parecen haber influido en la situación de crisis económica –al menos por deudas- de la gestión anterior. Entre ellos se pueden mencionar cuatro:

- Un problema que se remonta al pasado, incluso a la época en que Los Olivos se separa de SMP para conformar un nuevo distrito –con la consiguiente pérdida de una base tributaria potencial con mayor solvencia económica-.

¹³ Ternero, Freddy. “¡Sí se puede!: La conquista de un sueño”. PEISA. Lima, 2004.

- Manejo politizado de la gestión, que incluye un abuso de autoridad de parte de las autoridades ediles.
- Corrupción de parte de funcionarios (por ejemplo, en el Departamento de Obras y Desarrollo Urbano).
- La mala gestión de las autoridades anteriores. Por ejemplo, en el caso de la política de Rentas, cuando se dio en concesión el servicio de cobro de tributos – en un acuerdo que aparentemente favorecía a la empresa concesionaria en desmedro de la Municipalidad-.

La actual gestión se enfrenta a la necesidad de remontar la situación de caos y corrupción que ha prevalecido durante décadas:

“Bueno, financieramente [a la Municipalidad] ¡la encontramos en caos! ¿No te digo que yo veía la plata que se llevaban en cajas de basura? Yo personalmente [he sido testigo de eso]... ¡Claro! Hay denuncias presentadas al poder judicial del cono norte. Gente de acá mismo, de la municipalidad... Y tú lo puedes entender de cierta manera, ¿no? Yo no sé si esto iba para alguna persona directamente pero... A lo que voy es que económicamente si había ingresos en el día era porque verdaderamente la gente venía a pagar para no tener deudas, pero no pensaban que de repente esa plata se iba a llevar [a sus bolsillos]” (María Teresa Huarcaya, Subgerente de Planificación y Racionalización).

Esta historia de crisis que arrastra la Municipalidad de SMP ha generado una situación de descrédito, desconfianza y falta de interés de la población del distrito en participar de la gestión de su comuna. Frente a ello, la tarea que la actual gestión se ha autoimpuesto consiste en recuperar y ganarse la confianza de la población.

“En el distrito (...) los pobladores mismos recién están empezando a creer [en el gobierno local], ¿no? Entonces es todo un proceso, es cuando tú inicias, ingresas a una casa y no te conocen, para que te conozcan tienes que brindar, brindar un poco de confianza, empezar a hablar con tu gente y ver cómo puedes llegar a ellos. Eso es lo que hace el alcalde” (María Teresa Huarcaya, Subgerente de Planificación y Racionalización).

La actual gestión, frente al caos que encontró en la Municipalidad, tuvo que priorizar la atención de algunos problemas (ver **Anexo 2** sobre agenda de atención prioritaria al asumir el cargo el alcalde Freddy Ternero). Se empezó, en primer lugar, por asumir la tarea de solucionar la crisis económica en que se encontraba la Municipalidad. También se propuso, como un objetivo prioritario de corto plazo, mejorar los servicios que la Municipalidad brinda a la comunidad –incluyendo un ordenamiento de los programas sociales, como por ejemplo el Vaso de Leche-. Paralelamente se dispuso una reestructuración interna de la Municipalidad con la finalidad no sólo de mejorar la administración sino de evitar mayores irregularidades en cuanto a pagos excesivos y fugas de dinero. Apenas entró el nuevo alcalde, dictó las políticas internas que priorizaban el tema de la austeridad y racionalidad interna.

Haciendo una revisión de la “Evaluación de fin de año de alcaldes distritales y provinciales de Lima y Callao”¹⁴ del diario “Polémica Municipal”, en relación a la gestión de Freddy Ternero, se lee: “*Se ha preocupado en su primer año de gestión por resolver los problemas económicos fruto de administradores anteriores (...) y su población espera que en el 2008 comience a realizar obras.*” (Polémica Municipal. Año 11, No. 402)

Por otro lado, hubo un cambio en el estilo de atención –al servicio a la comunidad- que intentaba ser más atento y más “humano”. Dice María Teresa Huarcaya que ha habido bastante cambio a ese nivel a pesar del corto tiempo transcurrido (no era ni un año cuando se le hizo la entrevista):

“Bastante. ¡Claro! Con lo que era a lo que es [ahora]. Ahora la gente viene, se sienta; los abuelitos se sientan y son personas que viven años aquí “jamás señorita nos han hecho pasar, jamás nos han tratado como usted nos trata (...) La mayoría de funcionarios y el personal está concientizado con eso”.

Ha habido un trabajo con el personal de la Municipalidad que ha involucrado reuniones con los gerentes de cada área.

Como dice la Subgerente de Planificación y Racionalización, con tantos antecedentes negativos de malas gestiones y de corrupción “*¡Es bien difícil que la gente te crea! Después de tanto caos que ha habido en esta municipalidad es difícil que alguien venga y te crea. No es tan fácil agarrar y decir “te creo”, ¿no?, “te creo que no vas a robar”, “te creo que me vas a hacer obras”, “te creo”, ¿no? [Ha habido] muy malas experiencias. No se hacían obras acá en el distrito, ¿no? Aparte, no había un buen recojo de basura, los cobros de los arbitrios eran pésimos por esta empresa [contratista] que te decía yo (...). Llegaban los recursos [pero] no se pagaban los juicios... no se pagaban los juicios. No sé cómo hacía para evadir. Por eso que cuando nosotros entramos todos nos cayeron encima. Deudas con la SEDAPAL, no teníamos luz, no teníamos agua, nos cortaron el agua. ¡Inclusive con ESSALUD te diré! Yo no sé cómo se atendía el personal estable, ¿no? Tú sabes que este personal estable... Por eso te decía, la desmoralización personal del capital humano [de la Municipalidad] era tremenda, ¿no?”* (María Teresa Huarcaya).

Este último punto también es importante porque tiene que ver con el tipo de personal o capital humano con que cuenta la Municipalidad. Al respecto, según varios testimonios recogidos en la misma municipalidad, la actual gestión edil ha tenido por política el incorporar a personas independientes a la administración. Ello independientemente de su filiación política o afinidad ideológica.

El mismo caso de la señora Irma Beteta, actual Gerente de la Gerencia de Desarrollo Humano revela la manera cómo el alcalde Freddy Ternero fue reclutando el personal de su staff de funcionarios y equipo de colaboradores. Sin embargo, el hecho de haber sido invitada a formar parte del equipo de gerentes de la actual gestión municipal supone algunos valores y objetivos compartidos.

¹⁴ Evaluación realizada a través de “sondeos e investigación periodística [a cargo] de un equipo de especialistas en gobiernos locales y regionales” (Polémica Municipal. Año 11, No. 402)

Ahora, hay valores que entonces ustedes como funcionarios que además gerentes, en el puesto más alto en la municipalidad, comparten este caso con el alcalde, ¿no?

- *Definitivamente. Por ejemplo el “Sí se puede”, si podemos o sea...*

Claro. ¿Pero políticamente usted es del partido del alcalde o no?

- *No. Yo...cuando me preguntan de qué partido es, yo le digo “mi partido es el trabajo”, es el único que no me decepciona. Es el único que siempre... aunque me da trabajo, me da esfuerzos, sin embargo, me gratifica porque sé que estamos haciendo las cosas bien, ¿no?*

Pero es bueno que, digamos, el alcalde haya tenido el buen criterio de traer a la municipalidad a una persona que no necesariamente es de su partido, ¿no?

- *Ah sí. Además entiendo que la mayor parte de gerentes no coincide políticamente con él... y creo que ya una vez que tú inicias una gestión municipal la política es importante, porque parte también de...de trabajar un poco por los demás, ¿no? La política... lo bueno de la política es que es pues la ciencia que te habla sobre cómo debes hacer las cosas por los demás, ¿no? Pero hay cosas también negativas, ¿no? Y yo creo que nosotros estamos captando las cosas que son positivas. Como le digo, para mí política es trabajo, es trabajo, es trabajo y es trabajo; y es trabajo y compromiso social de hacer las cosas bien.*

Hay dos ideas centrales que planteó la ex Gerente de Servicios y Programas Sociales – bajo la cual estuvo antes la División de Promoción de la Juventud, Educación, Cultura y Deporte-. Por un lado, ella considera que las limitaciones de presupuesto no deben implicar la inacción de parte de la Municipalidad; porque en todo caso –dice ella- se debe buscar alianzas con instituciones y recurrir a los vínculos personales para conseguir recursos y poder hacer las cosas. “Y así nos aliamos, vemos amistades, amigos y con ellos logramos coordinar el programa, ¿no?”. Lo segundo es que la “voluntad política” constituye un elemento clave para poder sacar adelante los programas y las iniciativas. Sin embargo, al mismo tiempo, esa prioridad política debe quedar reflejada en el presupuesto.

Según algunos de nuestros entrevistados, el tema de la ciudadanía constituye un asunto prioritario desde la perspectiva del actual alcalde¹⁵.

De acuerdo a lo que algunos funcionarios señalan, se trata de un trabajo de largo plazo cuyos resultados no se ven “de la noche a la mañana”. Como dijo la señora Irma Beteta: “Una de las formas como vamos a notar [el producto de nuestro trabajo] es que estos chicos que han participado en nuestro programa, muchos [estarán] impulsando para que el presupuesto participativo los jóvenes tengan un espacio de participación...los escolares, ¿no? Entonces por ejemplo esto es parte de los resultados que tú vas logrando con esto”.

Dice la gerente de la actual Gerencia de Desarrollo Humano que a la Municipalidad le interesa promover los “aprendizajes sociales”. Y agrega, “o sea lo que nos interesa es

¹⁵ La siguiente anécdota refleja este punto y la manera como se establecen los lineamientos prioritarios a partir de la experiencia que trae cada funcionario convocado para formar parte de la presente gestión edil: Irma Beteta cuenta que forma parte de un colectivo de abogados que funciona como una organización ‘plana’ donde se habla sobre diferentes temas. Uno de esos temas ha sido el de la construcción de ciudadanía. Y ella dice que cuando el alcalde se enteró de ello, se interesó en trabajar en esa línea. “Entonces ya cuando Freddy nos llama acá a trabajar con él, me dice ‘eso es un programa que yo creo que es imprescindible y necesario’”.

motivar los aprendizajes sociales, los que están definidos hacia resaltar los valores en el ser humano y el compromiso comunitario, ¿no?”. Se busca, pues, “[promover] la conciencia de ciudadanía de cada uno de nuestros vecinos, ¿no? Queremos que asuman una conciencia de ciudadanía, que sepan que no son solamente sujetos de derechos sino también de deberes, ¿no? Y que como tal tienen que comprometerse al desarrollo de comunidad, ¿no?; queremos resaltar en ellos la visión y la vocación de liderazgo desde donde estén (...)”

La orientación del trabajo desde la ex Gerencia de Servicios y Programas Sociales ha apuntado al desarrollo humano, entendido como el desarrollo de capacidades: *“Lo que nosotros queremos es fortalecer capacidades en general. O sea, si usted me diría en una palabra defíneme qué cosa está pensando, qué cosa es lo que se ha hecho en este año, es impulsar todas las iniciativas de fortalecimiento de capacidades. Capacidades sociales, las capacidades educativas, ¿no?, y en salud también la promoción de salud, la defensa de la salud, ¿no?”.*

Las actuales autoridades ediles están haciendo esfuerzos por cambiar la imagen del gobierno local y del propio distrito. Existe el diagnóstico de que SMP es un distrito “venido a menos”, cuya población tiene valores alicaídos y está con la “moral baja”. Esto último se relaciona además con una baja autoestima social, y con cierto complejo de inferioridad frente al joven y pujante distrito “estrella” de Los Olivos.

La realidad social del distrito está marcada por la marginación y la violencia social. Esto tiene como consecuencia la identificación de la juventud sanmartiniana con el estigma social.

“Se sabe que San Martín de Porres es el lugar donde están las bandas más peligrosas, donde... Sí, hay esto de las pandillas... Bueno, se resalta en la prensa lo negativo pero no las cosas positivas, y nosotros un poco lo que queremos es alimentar en el ciudadano esa idea de que San Martín de Porres tiene que cambiar su... y que queremos que los demás cambien su visión de lo que es el distrito” (Irma Beteta).

Al referirse a la conjunción de instituciones y esfuerzos en las actividades que su Gerencia viene desarrollando, Irma Beteta señalaba: *“Es que también de alguna manera todos están hablando de un lenguaje común, queremos que San Martín de Porras salga de ese estigma que tiene de ser un distrito solamente violento, sino que queremos más bien resaltar en nuestros niños sus habilidades y queremos que se entienda que este distrito es un distrito en el que existe una harta población de profesionales, tenemos todos los niveles educativos, desde los básicos hasta los superiores, un instituto de investigación; o sea, queremos que esa capacidad operativa que tiene el distrito sea aprovechada por los ciudadanos y fortalezcan su propia autoestima y se sientan parte de una comunidad pujante, que está con muchos problemas sí, pero que tiene el deseo de salir adelante, que tiene muchas potencialidades...- ...incluso históricas, ¿no? Porque ejemplo estamos... nosotros tenemos once restos arqueológicos en el distrito y sin embargo nadie lo sabe, se sabe que es...”.*

De hecho, en la actual política municipal hay un interés de buscar la vinculación entre los objetivos de desarrollo social y la dimensión de la identidad de la ciudadanía residente en ese distrito:

“Nosotros lo que queremos es devolverle al ciudadano el orgullo de ser Sanmartiniano, ¿no?, con las potencialidades... resaltando estas potencialidades. Por eso es que ya está... este año hemos hecho varias campañas de recuperación de... de espacios arqueológicos, hemos estado en la zona de Naranjal junto con los vecinos de un colegio de voluntarios, a los que hemos formado en los talleres...” (Irma Beteta).

Existe, en ese sentido, la idea de promover y fortalecer la identidad del poblador sanmartinense:

“Nosotros lo que queremos es devolverle al ciudadano el orgullo de ser Sanmartiniano, ¿no?, resaltando las potencialidades [que tiene el distrito]. Por eso es que este año hemos hecho varias campañas de recuperación de espacios arqueológicos” (Irma Beteta).

De acuerdo a las declaraciones de algunos funcionarios, el actual alcalde maneja un comportamiento político basado en el diálogo y el consenso. Aparentemente, éste tiene el propósito de hacer una gestión menos “politizada” y más técnica. Según la Gerente Municipal, ello es así porque el distrito es un espacio propicio para el conflicto político –como, según ella, ha quedado demostrado en el pasado-, debido a la presencia de numerosas organizaciones sociales y políticas.

En todo caso, a diferencia de lo que sucede en Cusco, en el caso de SMP el concejo municipal ha apoyado las iniciativas del alcalde. A modo de ejemplo se puede citar el caso de iniciativas para obras de infraestructura en zonas marginales en expansión del distrito para las cuales ha habido una aprobación por unanimidad de los concejales o regidores.

Otra característica de su gestión ha sido el nivel de acercamiento con el gobierno central; lo cual ha redundado en la obtención de ciertos beneficios como la inclusión del distrito en la ejecución de ciertos programas conducidos a nivel central –como, por ejemplo, el programa “Agua para Todos”-.

3) Sobre la estructura interna y el personal de la Municipalidad¹⁶

De acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Municipalidad, existen 7 Comisiones de regidores:

- 1) Comisión de la Mujer de Desarrollo Humano y Vaso de Leche, a cargo de la regidora Nancy Chipoma.
- 2) Comisión de Presupuesto y Planificación, Cooperación Técnica Nacional e Internacional, a cargo de la regidora Carmen Rosa Aranda.
- 3) Comisión de Planificación Urbana y Transporte, a cargo del regidor Córdova Villavicencio.
- 4) Comisión de Asuntos Jurídicos, a cargo del regidor Cárdenas Sánchez.
- 5) Comisión de Educación, Cultura, Juventud y Servicio Sociales, a cargo actualmente de Henry Camargo.
- 6) Comisión de Participación Ciudadana y Seguridad Ciudadana, a cargo de la regidora Janet Villalobos.
- 7) Comisión de Ecología y Medioambiente, a cargo del regidor Gustavo Adolfo Carrión.

Entre las funciones de las Comisiones, están las de “efectuar estudios, formular proyectos de ordenanzas y acuerdos y emitir dictámenes respecto de los asuntos sometidos a su consideración” (Art. 7 ROF).

Hasta Diciembre de 2007 la Comisión de Educación, Cultura, Juventud y Servicios Sociales estuvo presidida por la Regidora Romy Valdivieso¹⁷; en la actualidad está a cargo del señor Henry Camargo y la Regidora Valdivieso participa en la misma en calidad de vicepresidenta.

Esta Comisión no ha tenido un plan de trabajo. Sin embargo, como parte de sus actividades regulares suele llevar a cabo una reunión cada semana para tratar los diferentes temas. En el año 2007 el trabajo de la Comisión ha consistido principalmente en la participación en eventos, reuniones de trabajo y la realización de algunas actividades como charlas y talleres dirigidos a jóvenes. También se ha apoyado algunas solicitudes de vecinos y se han firmado convenios interinstitucionales. En el año 2007, se aprueba el convenio –por dos años- con la Universidad Católica Sedes Sapientiae para la capacitación del personal, la población del distrito en temas de actualidad y elaboración de proyectos y asesoramiento a PYMES; así como un voluntariado universitario para promotores de la Gerencia de Servicios y Programas Sociales; y la renovación del convenio firmado en 2003 con la ONG Fundades para el “fortalecimiento y promoción de las Oficinas de Atención a las Personas con

¹⁶ La información de esta sección proviene –entre otras fuentes– del Portal de la Municipalidad de San Martín de Porres: <http://www.mdsmp.gob.pe/>

¹⁷ Romy Valdivieso, luego de ejercer la presidencia de la *Comisión de Educación, Cultura, Deporte, Juventud y Servicios Sociales* durante el 2007, ahora es presidenta de la *Comisión de Ecología y Medio Ambiente* –aunque continúa en la *Comisión de Educación, Cultura, Deporte, Juventud y Servicios Sociales* en calidad de Vice Presidenta-. Es la primera vez que ejerce un cargo político. Es licenciada en educación inicial y primaria por la Universidad San Martín de Porres, ha trabajado en centros educativos de SMP y desde hace 5 años trabaja como docente en un Instituto superior del Cercado de Lima.

Discapacidad (OMAPED)”, por medio de la capacitación y asesoramiento, así como la repotenciación del equipo de computo y sistema de base de datos INFODIS, ambos anteriormente implementados por esta institución

Entre las funciones de la Comisión también ha estado el supervisar el trabajo del área dirigida por Cecilia Félix –en la División de Promoción de la Juventud, Educación, Cultura y Deporte-, solicitando información sobre las actividades que ésta realiza.

Según el organigrama de la Municipalidad de SMP (ver Organigrama adjunto), ésta cuenta con siete órganos de línea. Uno de ellos es una Subgerencia de Recursos Alimentarios y los otros corresponden a las siguientes Gerencias:

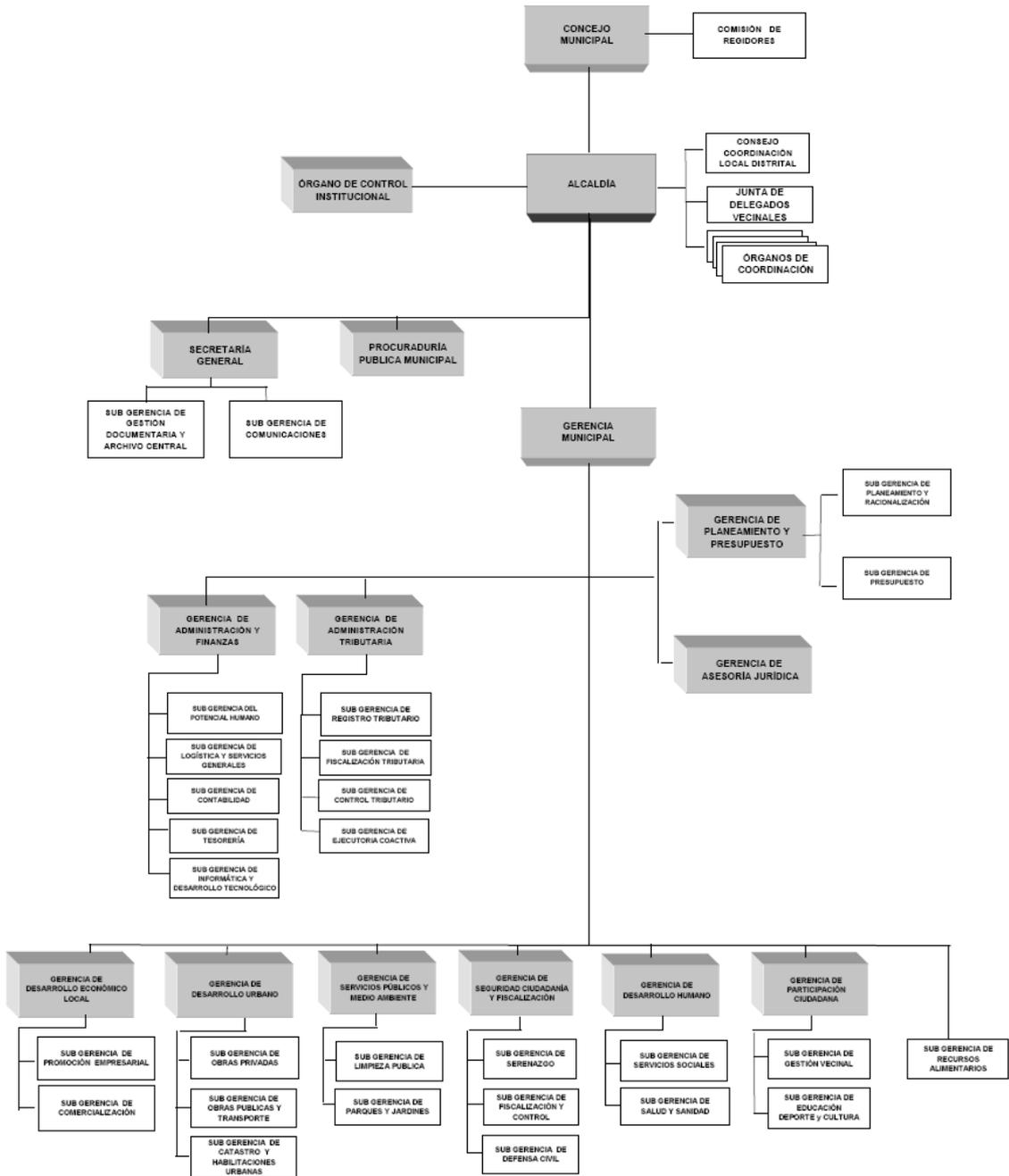
- Gerencia de Desarrollo Económico.
- Gerencia de Desarrollo Urbano.
- Gerencia de Servicios Públicos y Medio Ambiente.
- Gerencia de Seguridad Ciudadana y Fiscalización.
- Gerencia de Desarrollo Humano.
- Gerencia de Participación Ciudadana.

Sin embargo, este organigrama es reciente dado que en la actual gestión se decide reestructurar internamente la municipalidad con el fin de aminorar costos, considerando el estado de déficit financiero con el que asumen la gestión, según nos refirieron la Gerente Municipal y la Sub Gerente de Potencial Humano.

De tal modo que hasta el mes de Diciembre de 2007 los temas de educación, deporte y cultura estuvieron bajo la administración de la ex Gerencia de Servicios y Programas Sociales. Hasta esa fecha esta Gerencia funcionaba en base a cuatro divisiones: División de Promoción de la Juventud, Educación, Cultura y Deporte; División de Registros Civiles; División de Salud y Seguridad Alimentaria; DEMUNA y OMAPED.

ANEXO

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTÍN DE PORRES



De esta manera, en el organigrama anterior la Gerencia de Servicios y Programas Sociales (GSPS) comprendía la División de Registro Civil (que con el nuevo ROF desaparece pasando sus funciones a Secretaría General); la División de Salud y Seguridad Alimentaria, a cargo del Dr. Capcha, biólogo, con experiencia de trabajo desde varias municipalidades; y la División de Promoción de la Juventud, Educación, Cultura y Deportes, a cargo de una socióloga, Cecilia Félix Jiménez, socióloga de profesión quien ha trabajado antes en la ONG Alternativa y cuya área ha pasado a constituirse en la Sub Gerencia de Educación, Cultura y Deporte dentro de la Gerencia de Participación Ciudadana. Asimismo, la doctora Julia Alfaro –que es abogada, especialista en derechos de familia, y que ha trabajado antes en la ONG “Manuela Ramos”- se encontraba a cargo de la División de DEMUNA-OMAPED, la cual pasa a formar parte de la Sub Gerencia de Servicio Social, con lo cual la Dra. asume el nuevo cargo Sub Gerente de Servicio Social.

La GSPS tenía además bajo su dependencia un Centro de Salud municipal. En la práctica este servicio ha estado orientado básicamente a la atención de los carnés sanitarios, aunque también ha venido realizando labores de promoción de la prevención en salud (a través de charlas y actividades similares).

A partir de 2008 se produjo la reestructuración de la organización interna de la Municipalidad, y los temas de educación, deporte y cultura –que antes estuvieron bajo la administración de la Gerencia de Servicios y Programas Sociales- pasaron a formar parte de la Gerencia de Participación Ciudadana. En ese sentido, un cambio importante ha sido la conversión de la anterior instancia de Promoción de la Juventud, Educación, Cultura y Deporte (que era una División) en la Subgerencia de Educación, Deporte y Cultura.

La Gerencia de Servicios y Programas Sociales (GSPS) ahora se denomina “Gerencia de Desarrollo Humano” y ve todo lo relacionado con el tema de salud y sanidad, así como lo concerniente a los derechos de los niños y adolescentes y la problemática de las personas con discapacidad (a través de la DEMUNA y OMAPED, respectivamente). Sigue teniendo bajo su responsabilidad el Área de DEMUNA-OMAPED que bajo la nueva organización pasar a formar parte de la Sub Gerencia de Programas Sociales. El ámbito de la GSPS abarca los programas sociales, excepto el Programa del Vaso de Leche que tiene una gerencia específica.

En cambio, de acuerdo al ROF actual, la Gerencia de Participación Ciudadana está encargada –como su misma denominación lo indica- de “planear, ejecutar y evaluar las actividades de participación ciudadana” y de promover e implementar espacios y mecanismos de participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión municipal. Junto con estas funciones, esta Gerencia debe encargarse también de la problemática vinculada a la educación, la cultura y el deporte.

Para el cumplimiento de sus labores esta Gerencia está dividida en dos Subgerencias, la de Gestión Vecinal y la de Deporte, Educación y Cultura. De acuerdo al ROF, esta última Subgerencia está definida como *“la unidad orgánica encargada de desarrollar acciones de fortalecimiento de capacidades, habilidades y valores de los niños, adolescentes, jóvenes y adultos rescatando su liderazgo con el impulso para la práctica del deporte y el arte, con la finalidad de fortalecer la educación y cultura de los vecinos del distrito”* (ROF, artículo 148). Entre sus principales funciones, se mencionan:

promover y dirigir el Consejo Educativo Distrital y otros espacios de concertación en materia de deporte y de la juventud; conducir los servicios que brinda la Biblioteca Municipal; programar y evaluar planes, programas, proyectos, servicios y actividades para la promoción de la juventud y su desarrollo integral; proponer normas y estrategias orientadas a la participación juvenil; incentivar el liderazgo y protagonismo de los jóvenes; administrar las lozas deportivas; planificar y ejecutar programas deportivos; promover la participación de deportistas calificados en competencias del distrito; gestionar convenios para la mejora de la infraestructura deportiva y diversos estímulos para deportistas calificados; reconocer y registrar a las organizaciones juveniles, ligas y clubes deportivos; diseñar, ejecutar y evaluar los programas de promoción y difusión de la cultura; promover y difundir las diversas manifestaciones y actividades culturales y potenciar las instituciones artísticas y culturales; fortalecer la identidad cultural de la población promoviendo y difundiendo manifestaciones artísticas y culturales; y fortalecer y promover los talleres de formación artística cultural, con proyección de desarrollo a la comunidad.

Como puede concluirse de un análisis de las funciones asignadas a esa Subgerencia, el énfasis está puesto en los temas relacionados al deporte y la cultura. De hecho de las 22 funciones señaladas en el ROF, 14 corresponden al primer tipo de actividades.

Sobre el cambio en la estructura orgánica, casi ningún funcionario entrevistado considera que esta nueva estructura es inadecuada; la mayor parte aprueba los cambios realizados. Así, por ejemplo, la Gerente de de Servicios y Programas Sociales, Irma Beteta, opina que sí tiene sentido que lo concerniente a la problemática de la educación pase al área de participación vecinal: *“Yo creo que sí porque depende de este componente de desarrollo comunitario, ¿no?”*.

A pesar de estar de acuerdo, la Gerente lamenta que esa área ya no esté bajo su gerencia, entre otras razones, por el ímpetu que ha adquirido con los programas descritos: *“Y es una tarea menos. Entonces yo voy descargando cosas y, bueno, educación sí me duele dejarlo, ¿no? Porque es una cosa que a mí me gusta mucho, ¿no? Y prácticamente los mejores programas que tenemos son en ese sector, se me van”*.

La misma Cecilia Félix –que ahora pasa a ser la Sub Gerente de Educación, Cultura y Deporte- opina positivamente sobre este cambio del área dentro del nuevo organigrama de la Municipalidad. Al respecto, señala que se ha fortalecido el área porque la participación ciudadana permite el contacto con la comunidad. Esto permitirá priorizar las acciones y trabajar con las oficinas descentralizadas de la municipalidad a través de las Juntas Vecinales. Además, se han incorporado 2 personas más (una en deporte). Por último, considera que la eliminación del término “Juventud” no implica que se deje de dar énfasis a este tema –punto en el que coincide también la Regidora Romy Valdivieso, ex presidenta y actual vicepresidenta de la Comisión de Educación, Cultura, Deporte, Juventud y Servicios Sociales-.

Durante este periodo inicial de la transferencia, la Sub Gerencia aún trabaja en coordinación con la Gerente Irma Beteta, en la realización de los proyectos del Presupuesto Participativo y otros como el de “Mujeres Emprendedoras”, y también lo hace en coordinación con la Gerencia de Desarrollo Económico, ya que se desarrollan actividades de “educación productiva”.

La Sub Gerente –Cecilia Félix- percibe una diferencia en el estilo de conducción de la Gerencia. Considera que el Gerente de Participación Ciudadana tiene un estilo de trabajo distinto, más abierto y más democrático; en la medida que existe la idea de trabajo en equipo.

Para la Regidora Romy Valdivieso –Vice Presidenta de la Comisión de Educación, Cultura, Deporte, Juventud y Servicios Sociales-, la incorporación del área de educación, cultura y deporte a la Gerencia de Participación Ciudadana es algo positivo. Argumenta que la Gerencia de Servicios Sociales y Programas Sociales tiene bastante carga con la DEMUNA, OMAPED (Oficina Municipal de Apoyo a las Personas con Discapacidad), y los temas de salud. Además sostiene que la educación está también vinculada con la participación ciudadana.

Por su parte, María Teresa Huarcaya –Subgerente de Planificación y Racionalización- justifica por qué la División de Promoción de la Juventud, Educación, Cultura y Deporte debe pasar a la Gerencia de Participación Ciudadana, aludiendo a la idea de fortalecer la ex GSPS bajo un enfoque de “capital humano”. Desde esa perspectiva, el trabajo municipal en educación juega un papel secundario y consistiría básicamente en un rol de apoyo y de promoción.

“Como te repetía, [tiene que ver con el tema del] capital humano. ¿Dónde tú fortaleces a tu capital humano? Desarrollo humano estamos viéndolo que abarca de repente casos como OMAPED, discapacitados y todo ello. En cambio, en el tema de la participación ciudadana, la función la municipalidad es promover, pero más no ejecutar, ni dictar normas para el sector educativo. Nosotros promovemos el deporte, promovemos la educación, promovemos que ellos se formalicen dentro de su ámbito”.

De alguna manera, la nueva organización interna de la Municipalidad ha determinado que las áreas de trabajo vinculadas a población juvenil marginal o en situación de riesgo queden en manos de la actual Gerencia de Desarrollo Humano; mientras que el trabajo con jóvenes de instituciones educativas quede centralizado en la Gerencia de Participación Ciudadana. Respecto a esta suerte de nueva división del trabajo la Gerente de Desarrollo Humano refiere lo siguiente:

“Te lo grafico. Yo me dedico a los chicos malos y Participación Ciudadana se va a dedicar a la juventud pero a los chicos buenos, ¿no? Por ejemplo, a los chicos que están en los primeros puestos en los colegios, hacer estas ferias como te dije que hemos hecho la de los juegos florales, concurso de matemática. Él [el Gerente de Participación Ciudadana] se dedica –por eso le digo- a los chicos buenos y a las chicas buenas, y yo me dedico a los chicos y a la chicas malas” (Irma Beteta).

Si bien existen y se mantienen ambas líneas de trabajo, el análisis de las concepciones de las autoridades ediles, así como de la orientación de las actividades en curso, revelan un énfasis en el trabajo con jóvenes orientado a la remediación y la prevención social. Como se verá más adelante, de hecho, a partir de 2008 se sigue trabajando con jóvenes pero “como un tema de riesgo social”; vale decir, como parte del trabajo y la atención de los programas sociales que busca atender a la población en riesgo y los sectores más pobres.

Por ello, el acercamiento al segmento de la población juvenil se hace desde esa perspectiva. Esto último queda claro en la entrevista con la Gerente Municipal que señala el interés de la Municipalidad en el tema de “educación productiva” dirigida a jóvenes, cuando dice *“que es un poco nuestro tema social, por la existencia de muchos jóvenes que lamentablemente salen del colegio y no tienen nada que hacer”*.

4) Recursos económicos y capital humano

Como se ha señalado, uno de los problemas centrales que el actual alcalde debió enfrentar al asumir el cargo fue la situación financiera de la Municipalidad de SMP marcada por el déficit y las deudas contraídas en gestiones anteriores¹⁸.

Como solución, propuso equilibrar las cuentas de la municipalidad, a través de un programa de reducción de gastos e incremento de los ingresos. Para poder incrementar los ingresos, la Municipalidad enfrenta la realidad de la informalidad urbana que ha caracterizado el origen y el crecimiento del distrito.

Como señala la Jefa de Presupuesto: *“(...) aquí en el distrito hay buen porcentaje de territorio que no está debidamente habilitado, ¿no? Son grandes construcciones, de repente casas de dos, tres pisos, pero no tienen ni nomenclatura, no tienen calle, no tienen servicios básicos. Aquí hay un déficit bastante grande en lo que son habilitaciones urbanas. Entonces esas personas no tributan, porque tampoco tienen lo mínimo necesario, salvo la construcción. Entonces ahí en realidad es todo un trabajo de verdad, que consiste en ir poco a poco incorporándolos [a la formalidad]. Es por eso que le hablaba también de incorporación a la base tributaria”* (Nelly Espinoza).

Se estima, sin embargo, que las deudas de la Municipalidad de SMP suman un aproximado de 102 millones de soles (ref. entrevista a Gerente Municipal, Dra. Rosa Rengifo). El principal rubro de ese pasivo correspondía –a inicios del año 2007- a la falta de pago de las obligaciones sociales y previsionales. De hecho los pensionistas y los trabajadores no fueron pagados en sus remuneraciones los meses desde Septiembre hasta Diciembre de 2006.

Esto afectaba la gestión porque al parecer había un maltrato y una desmoralización en el personal de la Municipalidad: *“Lo que pasa es que esta municipalidad cuando se entró podemos decir que no solamente fue el tema económico, sino [el problema de] el personal mismo. Tú sabes que en una institución municipal si tú quieres caminar bien, tenemos que atacar por el lado humano y el capital humano es fundamental para que una gestión pueda levantarse.*

¹⁸ Al respecto, se debe tener en cuenta el diagnóstico que Freddy Ternerero describió en el discurso que pronunció en la ceremonia de investidura al cargo. Señaló como los dos primeros problemas los siguientes: 1) *“Tenemos un problema económico fundamental: los ingresos de la municipalidad no alcanzan para cubrir los egresos. En consecuencia recibimos un municipio quebrado, con deudas a sus empleados, con deudas a los jubilados, con deudas a la ONP, con deudas a ESSALUD, con deudas a las empresas de limpieza, con deudas a los trabajadores y a los ex trabajadores”*. 2) *“Tenemos un problema financiero, pues como los servicios han sido deficientes, los vecinos no pagan arbitrios y existe un 70% de morosidad”*.

¿Y cómo estaba el capital humano acá?

- Desmoralizado. No tenía tres meses de pago... Quien te habla estuvo en el comité de transferencia de esta municipalidad y pues yo veía que se salía la plata por acá, ¿no?, se salía la plata... Los últimos días... 31 de diciembre pues, los barredores que brindan los servicios públicos obviamente al distrito, la basura tirada a la puerta de la municipalidad... Tú podrás ver aquí nuestras rejas, rejas, afuera de la municipalidad, esto parece una cárcel, ¿no?, cualquiera diría. Es que anteriormente cuando no pagaba el alcalde, eso se nota que no era un mes ni dos, sino cuántos meses más, te rompían las lunes, destrozaban, había maltrato; la puerta, si tú ves la puerta principal, la puerta principal está negra y de metal, o sea... cuándo has visto una municipalidad en ese nivel, ¿no?

A pesar de ello, dicen los funcionarios de Planificación y Presupuesto que la Municipalidad ahora está con sus cuentas “en azul”. En parte, eso es posible porque de acuerdo a ley, los embargos derivados de los juicios que enfrenta la Municipalidad solamente se pueden afectar hasta un tres por ciento del Foncomún ¹⁹.

En ese sentido, la actual gestión ha hecho el mayor esfuerzo por cumplir con la deuda interna con sus trabajadores. Lo cual lo ha logrado en gran medida porque no tiene ningún pago pendiente desde que inició la gestión –sólo las deudas anteriores que está cumpliendo de acuerdo a un cronograma-.

La Municipalidad ha tenido que enfrentar una serie de juicios entablados por varios trabajadores que recurrieron al poder judicial. Y dado que la anterior gestión no programó la devolución de pagos, los jueces han entrado embargo contra ella. Por lo tanto, desde el año 2006 se vienen embargando las cuentas de la Municipalidad en el Banco de la Nación –que corresponde a partidas destinadas a obras-. Son alrededor de 400,000 soles mensuales los que ingresan a esas cuentas, y en las que se aplica automáticamente un embargo. Hay acá un problema legal que la Municipalidad observa, dado que según las normas hay un límite para tocar recursos provenientes del Foncomún destinados a obras. Ahora se ha enfrentado el problema, haciendo una programación de pagos de parte de la Municipalidad lo cual ha evitado los embargos.

Para evitar dejar de invertir en obras, la Municipalidad ha recurrido a un ajuste interno –de gastos-, financiándolas a través de reducción de otras partidas, priorizando gastos en bienes y servicios e intentando incrementar los ingresos a través de los recursos auto generados. En efecto, uno de los logros del primer año ha sido el reducir la morosidad del pago de los tributos municipales y aumentar la base de contribuyentes. De los aproximadamente 590,000 habitantes, la Municipalidad tiene registrados sólo un poco más de 100 mil predios –lo cual indica el alto porcentaje de propietarios que no sanean legalmente su propiedad-.

Entre las opciones a las que la actual gestión ha recurrido para paliar la situación está el solicitar apoyo a instancias estatales e instituciones privadas, y así poder invertir en obras. Para ello, la imagen y popularidad del actual alcalde ha sido un punto a favor.

¹⁹ En efecto, según la normatividad actualmente vigente, un embargo judicial puede afectar sólo hasta el 3% del FONCOMUN (Ley No. 27584, Artículo 42, acápite 3).

“El tema del agua por ejemplo. Gente que vive en los cerros, si tú has trabajado aquí, comprenderás que hay cerros y gente que no tiene agua, la gente se nos viene en tumulto, y eso no es resolverlo de un día para otro, eso es resolverlo directamente con los grandes, ¿no? Entonces ahí nuestro alcalde pues estuvo metido empujando, empujando, empujando hasta que salió, ¿no? Gracias a Dios esa gestión es de él. Obviamente con el apoyo de otros factores que de alguna manera, por ser figura obviamente, le han abierto las puertas, ¿no? Entonces, este... y obviamente un hombre honesto, trabajador, luchador, surgió desde abajo y creo que eso le da más mérito a él, ¿no?” (María Teresa Huarcaya).

En la Gerencia de Planificación y Presupuesto se usó la imagen de la “Bella Durmiente” para señalar que SMP es un distrito con mucha potencialidad pero que no ha sido aprovechada. Al respecto, la Subgerente de Planificación y Racionalización de esa área señala lo siguiente:

“Este es un distrito pujante... Lo que pasa es que está como la Bella Durmiente. Claro que sí. ¡Claro! Mira, yo te digo que yo vengo de diferentes distritos, desde lo más bajo hasta lo más alto, ¿no? Y te puedo decir que para mí sí, el tema económico aquí es pujante. ¡Y tú lo puedes ver! Mira, Metro, el Mega Plaza, que dicho sea de paso no es nuestro por una... un término pues limítrofe que no es nuestro caso ahorita, no es el tema de discusión porque eso ya está en el poder judicial, pero que sin embargo es un tema que verdaderamente nosotros lo tenemos que ver. Teniendo un Mega Plaza como el que tenemos... ¡tenemos lo bancos que se están apoderando de nuestros espacios!”.

Como se vio en el primer capítulo, en el distrito de SMP existe una serie de empresas, instituciones y sucursales bancarias. También se observa la presencia de universidades como Cayetano Heredia; así como de empresas de servicios como SEDAPAL.

Ello hace posible contar con un grupo significativo de “principales contribuyentes” del distrito que están bajo la modalidad de “PRICO” de la SUNAT, a quienes se les da todas las facilidades para que paguen sus tributos a la Municipalidad.

Un análisis del tipo de obras realizadas que la Municipalidad ha realizado tradicionalmente permite concluir que éstas han estado orientadas básicamente a obras de infraestructura urbana, tales como: pavimentación y asfaltado de calles, construcción de sardineles y veredas, construcción de sistemas de riego (de áreas verdes), construcción de lozas deportivas, así como construcción y remodelación de parques²⁰.

Para el año 2007, la Municipalidad de SMP tenía un presupuesto de S/. 57'205,899 nuevos soles. Un dato interesante en el caso de esta municipalidad es que más de la mitad de sus ingresos corresponde a recursos auto-generados: 55.8 %. Las transferencias por concepto de Foncomún representan alrededor del 27 % del presupuesto.

En cambio, para el año 2008 el Presupuesto Institucional de Apertura sumaba S/. 58'189,567 nuevos soles. La composición del mismo, según las fuentes de ingreso,

²⁰ Fuentes: Cuadro “Proyectos de Inversión 2004” y Cuadro “Proyectos de Inversión 2006”, mimeo, Municipalidad Distrital de San Martín de Porres.

varió ligeramente. El porcentaje de recursos auto-generados –vale decir, los impuestos municipales y los recursos directamente recaudados-, representaron un porcentaje menor que en el año 2007: 47.7 %. Por contraste, las transferencias fueron relativamente mayores –representando el Foncomún alrededor del 34 % de los ingresos-.

PRESUPUESTO DE APERTURA AÑO FISCAL 2007

PRESUPUESTO DE INGRESOS		
RUBROS	MONTO (S/.)	%
Recursos Ordinarios	9,285,251	16.23
Foncomun	15,552,657	27.19
Otros Impuestos Municipales	9,201,000	16.08
Recursos Directamente Recaudados	22,691,272	39.67
Canon y Sobre canon, Regalías, Rentas de Aduanas y Participaciones	475,719	0.83
TOTAL	57,205,899	100

PRESUPUESTO DE APERTURA AÑO FISCAL 2008

PRESUPUESTO DE INGRESOS		
RUBROS	MONTO (S/.)	%
Recursos Ordinarios	10,178,089	17.49
Foncomun	19,691,573	33.84
Impuestos Municipales	11,633,468	19.99
Recursos Directamente Recaudados	16,108,316	27.68
Canon y Sobre canon, Regalías, Rentas de Aduanas y Participaciones	578,121	0.99
TOTAL	58,189,567	100

Un dato interesante proporcionado por la Subgerente de Planificación y Racionalización –María Teresa Huarcaya- es que mientras las obras de desarrollo urbano se financian principalmente a través de los recursos provenientes del FONCOMUN; las que corresponden a la Gerencia de Desarrollo Humano –en la que se ubica el área de educación, cultura y deportes- se financia a partir de los recursos propios de la Municipalidad.

Quizás ello explique –en parte- por qué los niveles de gastos e inversión en los rubros relacionados a la educación sean muy bajos.

Para explicar este último tema, a continuación se hará un análisis en base a la documentación conseguida en la Municipalidad.

En primer término, el presupuesto ejecutado en el año 2007 correspondiente a la difusión cultural y la promoción de actividades artísticas y culturales, fue de S/. **205,755 nuevos soles**²¹. Este monto representa el 0.36 % del presupuesto de la Municipalidad –teniendo en cuenta que el Presupuesto de Apertura del año 2007 fue de S/. 57’ 205,899 nuevos soles-.

El presupuesto de apertura del año 2008 correspondiente a actividades y obras relacionadas a educación física y deportes (centros deportivos y recreativos y construcción de losas deportivas) asciende a S/. **182,351.00 nuevos soles**. Esta cantidad equivale al 0.31 % del presupuesto municipal –teniendo en cuenta que el presupuesto institucional de apertura del año 2008 es de S/. 58’ 189,567 nuevos soles-.

Por otro lado, según el Plan Operativo Institucional (POI) del año 2008, la programación de actividades de la **Sub Gerencia de Educación, Deporte y Cultura** implica un costo total de S/. **185,350 nuevos soles** –de donde el 81 % corresponde a las metas establecidas a través del Presupuesto Participativo-. Ese presupuesto de la Sub Gerencia representa el 0.32 % del Presupuesto de Apertura del año 2008 (ascendente a S/. **58’ 189,567 nuevos soles**).

Como parte del POI 2007 de la ex División de Promoción de la Juventud, Educación, Cultura y Deporte, se incluyeron casi todas las actividades programadas para el Presupuesto Participativo del año 2007 correspondientes a esta área²². A su vez, estas actividades han sido clasificadas en 3 rubros correspondientes a: (1) Promoción de actividades culturales, educacionales, recreativas y deportivas; (2) conservación y mantenimiento de zonas arqueológicas y promoción del turismo interno; y (3) fomentar la educación en coordinación con la UGEL 02 e implementar el Programa de Alfabetización.

Dentro del primer rubro se ubican actividades que serán descritas más adelante, como por ejemplo: Festival Escolar de Teatro; Encuentro de Juventudes; Escuela Deportiva Municipal; Presentación de la Orquesta Sinfónica Nacional; I Mundialito de Fútbol y Voley categorías 10, 12 y 14; y el Campeonato Interzonal Sembrando Talentos categorías sub 8, 10 y 12. Como parte del segundo rubro: Campaña de sensibilización

²¹ Fuente: Presupuesto Ejecutado en el Año Fiscal 2007, Municipalidad Distrital de San Martín de Porres.

²² La única que no aparece dentro de ellas es la del “Centro Cultural Itinerante”.

sobre conservación y mantenimiento de las zonas arqueológicas; Talleres informativos sobre el patrimonio cultural local; Festivales culturales; Concurso fotográfico sobre patrimonio cultural; Jornadas participativas de turismo interno. Por último, en coordinación con la UGEL: Campaña Distrital Dona un Libro, Fomenta Cultura; Feria de libros; Olimpiada Escolar de Matemáticas; Presentación y talleres del Programa de Alfabetización Digital; Diseño del Proyecto Escuela de la Sabiduría, la elaboración de materiales y la implementación de la primera fase de este proyecto.

Sobre el Presupuesto Participativo

La elaboración del Presupuesto Participativo constituye un espacio de encuentro entre las propuestas de la Municipalidad y las demandas (y urgencias) de la población. En cierto sentido, como fue explicado por algunos informantes, aquélla tiene ahí una oportunidad para implementar un proceso pedagógico a través del cual se explique a la población la necesidad de usar determinados criterios de asignación del gasto. La resultante final acaba reflejada en la priorización de la ejecución de cierto tipo de obras.

“Nosotros hemos estado en el proceso de presupuesto participativo que nos ha permitido comunicarnos con la ciudadanía y saber si realmente también es eso lo que ellos quieren. Y por eso el mérito a ese trabajo que se hizo en el presupuesto participativo es que nos ha permitido priorizar... Efectivamente, parece ser que los esfuerzos anteriores un poco no se han sabido explicar en qué consiste el proceso mismo” (Irma Beteta).

Para la elaboración del Presupuesto Participativo hubo una discusión para definir la visión de desarrollo. Al respecto, decía Irma Beteta que el eje ha estado puesto en el desarrollo humano y en la idea de la integración familiar:

“(...) queremos finalmente familias fortalecidas, todos, ¿no?, papá, mamá, hijos y abuelitos, todos juntos integrados. Porque dentro de la visión que se lanzó en este presupuesto participativo está el lograr ser una sociedad... una comunidad socialmente integrada, que quiere decir que todos trabajamos en igualdad de condiciones sin discriminación y propendiendo a la justicia social para todos, ¿no?”.

Recursos humanos

En relación al personal municipal, la actual Sub Gerente de Potencial Humano, Fiorella Gadea Del Carpio²³, nos comenta que alrededor de la mitad del personal son contratados, y que más del 50% tiene más de 20 años de servicios. En total, la Municipalidad de SMP cuenta con 171 funcionarios y empleados, de los cuales 46 son funcionarios y de entre los empleados, 16 son profesionales, 101 técnicos y 8 auxiliares. Además, dentro de la Gerencia de Servicios Públicos y Medio Ambiente trabajan 273 obreros. Asimismo, se cubre el pago de 450 locadores de servicios, es decir, personal, en servicios no personales y 166 pensionistas.

La actual Gerencia de Desarrollo Humano está a cargo de la Dra. Irma Beteta²⁴. En cambio, la Gerencia de Participación Ciudadana la dirige Martín Mateus Rojas²⁵.

En el área de trabajo correspondiente a la ex Gerencia de Servicios y Programas Sociales –en la que estaba ubicada, hasta diciembre del año pasado, la División de Promoción de la Juventud, Educación, Cultura y Deporte- es obvio que no se cuenta con el personal suficiente para llevar a cabo las actividades que le corresponden.

Como bien señalaba la Gerente, Irma Beteta: *“La municipalidad no tiene todos los recursos necesarios para poder hacer todo ese trabajo, éste es un distrito casi con 700 mil pobladores, sería ilógico decirle que yo en el área de esta gerencia que somos, quien le habla la gerente y una secretaria y una técnica podamos...Aparte de las divisiones que también está el jefe y dos o tres personas más”*.

Dentro de la actual Sub Gerencia de Educación, Deporte y Cultura, figuran 3 empleados que desde el año pasado se encuentran a cargo de Cecilia Félix Jiménez²⁶, Sub Gerente

²³ Esta Sub gerente cuenta con experiencia en manejo de recursos humano tanto en sector público como privado. Anteriormente ha trabajado en la Municipalidad Distrital de Ate, en la Distrital de Miraflores y en la Municipalidad de Lima Metropolitana.

²⁴ Si habría que hacer un breve perfil profesional y laboral de la Dra. Irma Beteta, se podría señalar que se trata de una abogada, con formación en sociología (llevó dos años esta última carrera, y tiene en mente seguir una maestría en sociología). Acabó la carrera de Derecho en la UNMSM, y llevó un diplomado en gestión pública. Cuenta con una importante experiencia de trabajo desde las municipalidades. En el año 2003, trabajó en la Municipalidad de Carabaylo como asesora del Alcalde; tuvo también una experiencia de trabajo en la Municipalidad de Ancón; y ahora está en la Municipalidad de SMP desde el inicio de la actual gestión edil. Además cuenta con experiencia de trabajo desde algunas ONGs. Este tipo de experiencia laboral y su propia formación profesional le ha permitido desarrollar cierta sensibilidad por la temática social y, además, contar con aptitudes para abordarla. Como ella misma dice: *“Más bien a mí me molestan a veces me bromean algunas colegas, me dicen “tú eres más socióloga que abogada...”*.

²⁵ A modo de reseña biográfica puede decirse que el señor Mateus Rojas es comunicador social de profesión. Anteriormente había trabajado 5 años en la Municipalidad de Pueblo Libre, cuatro años primero en Participación Vecinal 4 años y luego un año en la Gerencia de Desarrollo Humano. En su discurso, le brinda bastante valor a la participación ciudadana y al consenso social; mostrándose además a favor de la transparencia de la gestión pública.

²⁶ Cecilia Félix, es socióloga de profesión, y cuenta con experiencia de trabajo en gestión de proyectos sociales. Anteriormente trabajó en la ONG “Alternativa”.

del área. De esta manera, suman un total de 4 personas que atienden las funciones relacionadas al tema educativo, deportivo, cultural y recreacional²⁷.

La actual Sub-Gerencia de Potencial Humano, que el año pasado constituía la Gerencia de Recursos Humanos, ha organizado un tipo de capacitación para el personal de la Municipalidad que ha consistido en 6 charlas con una duración de 2 a 3 horas proporcionadas tanto por los Gerentes mismos como por especialistas reconocidos sobre diversos temas, principalmente temas relacionados a la administración municipal (sobre la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de Procedimientos administrativos y la Ley de Transparencia) y atención al cliente. Asimismo, la Sub Gerencia ha aplicado una encuesta a nivel de los gerentes para que propongan nuevos cursos de capacitación.

También se ha hecho un taller dirigido al personal de Serenazgo dictado por los mismos funcionarios de la Municipalidad –cada uno en su especialidad- y que incluyó temas como “cómo tratar a las personas” y el nivel de comportamiento hacia el público, y lo relacionado a su autoestima personal.

²⁷ Anteriormente esta área se encontraba dentro de la ex Gerencia de Servicios y Programas Sociales, que no contaba con el personal necesario para llevar a cabo las actividades que le correspondían, ya que se trataba de 30 personas en toda esa Gerencia que debían atender, como la misma Gerente señala, a cerca de 600 mil personas del distrito.

5) Planificación y gestión de la municipalidad

En gestiones anteriores, la Municipalidad de SMP ha realizado esfuerzos por dotarse de instrumentos que orienten la gestión de una manera planificada. En el año 2001, la municipalidad de San Martín, en coordinación con la de Lima Metropolitana, inicia el proceso de elaboración de un Plan Integral de Desarrollo (PID), el cual nunca se concluyó. Posteriormente, en el año 2003 se elabora un nuevo Plan Integral de Desarrollo –el mismo que fue aprobado en el 2004-. En el proceso de elaboración del mismo participaron dos ONGs del distrito convocadas por la Municipalidad: “Alternativa” y “Mujer y Sociedad”, representantes de la UGEL, sector Salud y cerca de 80 dirigentes de las organizaciones de base, así como diversos grupos como por ejemplo el de trabajadores obreros. En una primera etapa -que duró entre 4 y 5 meses - se realizó la convocatoria abierta de 3 talleres distritales, los mismos que fueron facilitados por Alternativa. Debido a algunos problemas internos este proceso fue interrumpido por alrededor de 6 meses para luego retomarlo y seguir con la segunda fase, donde se realizaron talleres descentralizados por cada zona. Después de estos, se procedió a la sistematización y elaboración técnica, cuyos resultados fueron presentados, antes de su aprobación, en un cuarto taller distrital.

Ese Plan se convierte a partir del 2004 en el Plan de Desarrollo Concertado del distrito. Según información proporcionada por algunos funcionarios, anteriormente cada instancia de la Municipalidad tenía su propio plan. Por lo que la elaboración de un Plan Integral de Desarrollo permitió articular mejor las políticas desde la Municipalidad.

Respecto a los otros instrumentos de gestión, la Municipalidad cuenta con el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) aprobado en el 2007, el Reglamento de Altas, Bajas y Enajenación de los Bienes Patrimoniales que fuera aprobado en febrero del 2008, el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), y el Plan Operativo Institucional (POI) que se elabora cada año. Sin embargo, en esta gestión todavía no se ha elaborado un plan urbano, al parecer por lo costoso que implica su diseño (al respecto, María Teresa Huarcaya señaló: “*Tú sabes que el plan urbano pues demanda demasiados ingresos, el tema de catastro mismo*”). Por lo tanto, tampoco cuentan con un catastro actualizado.

Al preguntarle a Irma Beteta sobre planes de gestión del actual gobierno, nos dijo que había “un plan de gestión después que inició el señor alcalde, la propuesta de visión del alcalde”. Al referirse a la orientación de las políticas de su Gerencia ella explicó que existen en la municipalidad los planes estratégicos que constituyen los instrumentos de gestión, entre los cuales está el plan de desarrollo concertado PDC que viene a ser algo así como un “plan maestro”. Pero agrega que dentro de la visión de gobierno del alcalde también se formuló un plan –“propio”, por así decirlo- que si bien resultaba compatible en muchas áreas tenía una priorización distinta a la que se había hecho en ese plan. “*En ese PDC se priorizaba la parte económica, la parte urbana, pero la de desarrollo humano no tanto, era la tercera línea digamos, ¿no? En cambio nosotros... para nosotros lo que es la tercera es la primera línea*”.

La adaptación del PDC ha consistido en la priorización de ciertas políticas por parte de la actual gestión. En palabras de la actual Gerente de Desarrollo Humano, “*O sea, en lo*

que ellos entendían que era de tercera o cuarta [prioridad] –el desarrollo humano-, para nosotros es el primero, ¿no?” (Irma Beteta).

En realidad, la actualización del PDC se realiza a través un proceso permanente y tiene diversos mecanismos, entre los cuales destaca el procedimiento de elaboración del presupuesto que sustenta el Plan Operativo Anual de la Municipalidad. Debe tenerse en cuenta que –dadas las características de la estructura de poder de los gobiernos locales en el país- la opinión del alcalde resulta crucial para la definición de prioridades de la gestión, reflejadas en el mismo presupuesto. Esto es explicado en las siguientes líneas por la Jefa de Presupuesto de la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad:

“El titular del pliego es el señor alcalde. Y él tiene que determinar cuáles son los lineamientos para el año, cuáles son los objetivos estratégicos, cuál va a ser la escala de prioridades. Obviamente esto va también a determinarse en función al plan de desarrollo. Entonces se tiene que hacer una evaluación también en... todo es en paralelo en realidad, ¿no?, con el plan de desarrollo. O sea una evaluación de cómo fue el avance, si se están cumpliendo o no con los proyectos y programas previstos, y en qué temas de repente no se ha profundizado lo suficiente o no se ha actuado, no se ha ejecutado” (Nelly Espinoza).

Esta evaluación del avance de los planes implica un balance de cómo han ido los proyectos y los programas de la Municipalidad. Lo cual lleva en algunos casos a modificar los plazos planeados para su ejecución.

Otra instancia clave para la reformulación o adaptación del PDC está dada por el Presupuesto Participativo (PP). A través del mismo, las autoridades locales tienen la posibilidad no sólo de recoger las demandas de la ciudadanía de su jurisdicción sino también de validar las orientaciones propuestas por la gestión actual. Como dice Irma Beteta, la construcción del PP supone un proceso de priorización de las obras y del destino de la inversión de la Municipalidad.

“Nosotros entendemos que este tipo de documentos de gestión tienen que ir también cambiando, ¿no? Te marca un derrotero pero no tienen que ser necesariamente el documento supremo, ¿no?, sino que justamente la propia realidad va marcando la necesidad de cambio. Esta gestión, como le digo, apuesta por el desarrollo humano. Y en tal sentido, entendíamos que ese documento de gestión [el PDC] no estaba muy acorde con las mismas necesidades y quisimos comunicarlo a los vecinos y se le hizo... en el presupuesto participativo se les hizo la consulta y ellos coincidieron con nosotros y se ha priorizado” (Irma Beteta).

Durante el año 2007, la ex Gerencia de Servicios y Programas Sociales ha trabajado con el POI elaborado el año 2006 por la gestión anterior. Y una observación que hace la actual gerente es que no ha habido una adecuada especificación de los programas y las actividades. Como ella dice: *“El tema es que nos dejaron los títulos pero no nos dejaron los contenidos”.*

Lo que se hizo entonces fue tener en cuenta las orientaciones generales de ese Plan y adaptarlas a las prioridades y criterios que manejaban las actuales autoridades. Dice

Irma Beteta al respecto: *“Entonces lo que nosotros hemos hecho es adecuar las cosas que traíamos para las cosas que estaban previstas, ¿no?”*.

Rol de la educación, cultura, deportes y recreación – PDC SMP

El Plan de Desarrollo Concertado (PDC) al 2014 de la Municipalidad de San Martín de Porres contiene un diagnóstico de la realidad del distrito. En particular, es en la sección titulada “Síntesis de los Problemas y Potencialidades” donde se hace un breve análisis de la misma y se identifican “los conflictos prioritarios” que –según el documento– “permitirá mayores luces para intervenir en la realidad distrital”. Los aspectos analizados son 5: aspecto sociocultural; aspecto económico; aspecto urbano; aspecto ambiental; y aspecto político institucional (PDC, págs. 24-36).

En el primer aspecto se analizan estadísticos sociodemográficos sobre la población del distrito, y se detallan algunos indicadores de pobreza, educación y salud. En relación al tema de la educación en sí, los principales problemas abordados hacen referencia al “analfabetismo focalizado en mujeres” (76% de las 8,125 personas que conformaban la población analfabeta del año 1993), la “deficiente calidad educativa en los niveles primaria y secundaria”, y la existencia de un “alto índice de inasistencia” escolar; así como la “desaprobación académica en los cursos básicos de lenguaje y matemática” – para lo cual se cita el Censo Escolar 2001-. A la vez, se presentan como condiciones favorables la gran cantidad de infraestructura educativa, principalmente en base a la inversión privada (el 69,1% son instituciones privadas que, sin embargo, albergan al 31% del alumnado) y el incremento de población con educación superior universitaria completa (10% según la Encuesta de Hogares del 2003) (pág. 25-26).

Por otro lado, se muestra la potencialidad histórico-cultural del distrito; el cual cuenta con un reconocido pero descuidado patrimonio, una vasta gastronomía y la realización de festividades religiosas por parte la población. Identificándose así, entre otros factores, un “débil sentido de pertenencia” y “conciencia de cultura ciudadana” (pág. 28).

Finalmente, la delincuencia juvenil, después de la pobreza, aparece como el principal problema sociocultural, debido a diversos factores que pueden ser atacados por medio tanto de la educación formal, educación sexual y promoción de valores, así como del incentivo al deporte y la recreación sana (pág. 28).

Pasando al aspecto económico, las micro empresas constituyen un potencial importante dentro del distrito, siendo descritas como la “principal fuente de empleo y elemento dinamizador de la economía local” (pág. 36). Sin embargo, presentan un bajo nivel de competitividad que, junto con su condición de informales en su mayoría, dificulta la rentabilidad de este sector.

En relación al aspecto ambiental, se identifica una débil conciencia del cuidado del medio ambiente por parte de la población, lo cual entre otros factores, dificulta la limpieza pública del distrito (pág.32).

Por último, en el aspecto político institucional se describe una “crisis de la institucionalidad municipal”, presentando entre sus componentes la “ineficiencia en la

prestación de servicios, el desgobierno, la fragilidad política y la falta de transparencia”. Asimismo, se dice que “se mantiene una debilidad en las instancias de participación ciudadana y un enfoque asistencialista en las relaciones entre municipalidad y organizaciones sociales” (pág.33).

De esta manera, tomando como base el diagnóstico y los resultados de un análisis FODA de cada aspecto descrito –los cuales se articulan con la Visión de Desarrollo del distrito-, surgen 4 Líneas Estratégicas:

1. Desarrollo Económico y Competitivo.
2. Territorio ordenado, articulado y en armonía con su Medio Ambiente.
3. Distrito seguro y una Ciudadanía con identidad, valores, calidad de vida, equidad de género y generacional.
4. Gobernabilidad democrática.

Si bien las acciones educativas de la Municipalidad involucran en forma transversal las cuatro Líneas Estratégicas, es en la tercera donde se concentra la mayor parte de programas y proyectos de corte educativo. Dentro de esa línea se plantean 3 objetivos estratégicos, y en relación a cada uno de ellos se proponen programas y proyectos específicos.

Uno de los objetivos estratégicos está referido al tema de “la identidad cultural sanmartiniana”, en base a la recuperación del patrimonio cultural y “la memoria histórica de los primeros pobladores” del distrito. Para ello se proponen algunos proyectos como el “Programa de recuperación del Patrimonio Cultural San Martiniano”, la Casa de la Cultura Infantas, el Museo de Sitio de Garagay, la recuperación de la Huaca Condevilla, y el Circuito turístico recreacional “El Camino del Paraíso” de Chuquitanta. También se prevé la realización de un Programa denominado “Conociendo mi distrito”, un Concurso “Historia de San Martín de Porres”, y una Feria ciudadana “Conociendo mi distrito”.

Otro de los objetivos estratégicos alude a la necesidad de disminuir los niveles de inseguridad ciudadana, a partir de “las iniciativas públicas y privadas” y “la participación vecinal organizada”. Las actividades y proyectos propuestos incluyen, entre otros, la definición de un Plan Maestro de Seguridad Ciudadana, así como un Sistema participativo de Seguridad Ciudadana; y la instalación de Puestos de Auxilio Rápido en los puntos críticos de inseguridad ciudadana.

Otro objetivo estratégico involucra el tema educativo y está formulado del siguiente modo:

“Contribuir a la disminución de la pobreza y los niveles de morbilidad, como también a la mejora de la calidad educativa, ampliando la cobertura del servicio de salud, reduciendo los índices de repitencia y desaprobación escolar, con la participación activa de la población afectada; aprovechando el proceso de transferencia de los programas sociales, salud y educación a las municipalidades y la nueva normatividad sobre la participación ciudadana a nivel local”.

En relación a este objetivo se establecen 18 programas y proyectos, de los cuales 9 tienen que ver con educación, deporte y juventud:

- 1) “Red de educación para la vida, (CEOS y CEES)”.
- 2) “Consejo participativo de educación distrital”.
- 3) “Red de bibliotecas comunitarias”
- 4) “Escuela de padres para una mejor formación de sus hijos”.
- 5) “Programa de Recreación Juvenil”.
- 6) “Centro Cultural y Deportivo”.
- 7) “Remodelación del Parque Zonal Mayta Cápac”.
- 8) “Palacio de la Juventud”.
- 9) “Mesa temática de juventudes de San Martín de Porres”.

Como ya se ha señalado, el tema educativo –considerando a la educación en un sentido amplio- se encuentra transversalmente en todas las Línea de Desarrollo. Vemos, así, que la correspondiente al Económico y Competitivo involucra un “Programa de capacitación, asistencia técnica y promoción empresarial” a mediano plazo para de esta manera contribuir al objetivo de “aumentar los niveles de productividad y rentabilidad de las pymes y de los pequeños emprendimientos económicos”, en los que se encuentra involucrada un porcentaje considerable de la población sanmartiniana (pág. 66).

En la Línea Estratégica definida como “Territorio ordenado, articulado y en armonía con su Medio Ambiente”, se plantean actividades a corto plazo sobre “educación y comunicación para el mejoramiento y defensa del Medio Ambiente”, en conformidad con uno de sus objetivos específicos (pág. 67).

Asimismo, con el fin de fortalecer la “Gobernabilidad Democrática” como objetivo estratégico, se quiere “desarrollar una gestión municipal eficaz, eficiente y transparente”, así como “mejorar la relación municipalidad y sociedad civil”. Para ello se proponen 3 programas que implican asesoramiento y capacitaciones tanto para el personal municipal como para la población local. Es así que a corto plazo se contempla la implementación de:

- Programa de Desarrollo de Capacidades, el cual a su vez involucra lo siguiente:
 - o Escuela de Gestión Municipal en convenio con instituciones promotoras.
 - o Pasantías nacionales e internacionales al personal calificado.
- Programa de desarrollo de capacidades locales que incluye:
 - o Escuela de Liderazgo Local.
 - o Campaña educativa “Participa SMP”.

A la vez que a mediano plazo se piensa elaborar y ejecutar el:

- Programa de Formalización de las Organizaciones Sociales, para el cual se propuso la implementación del Centro de Servicios, Asesoría e Información Ciudadana Local (pág. 70).

En conclusión, de acuerdo a lo expuesto, la acción municipal propuesta en el PDC distrital no está dirigida a incidir sobre la educación formal –a pesar que entre sus actividades se involucre a instituciones educativas y población escolar-, sino más bien a desarrollar acciones orientadas a atender al sector juvenil, desarrollar la identidad cultural distrital y fortalecer la conciencia ciudadana. De allí que la mayor parte de proyectos y programas estén referidos a la promoción de valores, la difusión de la cultura, la instalación de bibliotecas comunales, la revaloración del patrimonio histórico cultural local, el fomento del deporte y la recreación. Asimismo, de un modo

complementario, se otorga un rol preponderante a las acciones educativas y de capacitación para el desarrollo de las capacidades económico-productivas y la participación ciudadana.

A nivel de los Planes Operativos Institucionales –que se supone traducen y siguen los lineamientos del PDC- la Sub Gerencia de Educación, Deporte y Cultura ha formulado el POI correspondiente al año 2008. Ahí se han establecido tres metas orientadas, en primer lugar, al “fortalecimiento de espacios para la mejora de la educación a nivel distrital”, así como al “deportivo distrital” y al de la cultura e identidad local”. Asimismo, los proyectos priorizados en el proceso de elaboración del Presupuesto Participativo para el presente año también se encuentran divididos entre tres metas orientadas a la promoción de acciones educativas, deportivas y culturales, respectivamente. La mayoría de estas actividades responden a programas y proyectos que ya se han venido ejecutando en la presente gestión, que será descrito en el siguiente capítulo.

6) Experiencia y actividades de gestión en educación

La información sobre educación disponible en la Municipalidad es muy limitada. Para empezar, no existe un acervo de datos que se haya heredado de las gestiones pasadas. En ese sentido, más de un funcionario entrevistado daba cuenta de lo difícil que había sido para él encontrar la documentación necesaria y pertinente para empezar su gestión.

Los pocos datos que se manejaban en la ex Gerencia de Servicios y Programas Sociales –hasta fines de 2007, la instancia encargada del tema educativo y cultural- han sido recopilados por iniciativa de la actual Gerente y a través de diversos medios formales e informales –“*De diferentes maneras, con amigos*”-. Como un gran avance, en dicha Gerencia se nos mostró datos de matrícula escolar e IIEE en el distrito: “*Tenemos la data ya de cuántos colegios son primaria, secundaria, cuántos profesores tenemos, cuántos niños...*” (Gerente de Desarrollo Humano, antes Servicios y Programas Sociales Irma Beteta).

Para conseguir esta información, la Gerencia respectiva ha invertido algo de dinero en la compra de bases de datos: “*Hemos tenido que conseguir otros datos, ¿no? Algunos sistemas había que comprarlos, inclusive nosotros hemos tenido que adquirirlos, ¿no? Nosotros somos del equipo este “si se puede”, ¿no?, o sea no interesa las limitaciones que existe a nivel presupuestal; lo que sea, nosotros tenemos que hacerlo sí o sí*”.

En la entrevista al actual Gerente de Participación Ciudadana, éste hace una descripción del contexto económico, social y educativo del distrito. En concordancia con los diagnósticos realizados desde la Municipalidad, su discurso enfatiza en la historia y la riqueza cultural de San Martín de Porres –que, según él señala, no es muy conocido entre los mismos sanmartinianos-, y las potencialidades que encierra el distrito, a pesar del atraso y los prejuicios predominantes (por la existencia de pandillas).

En relación a la realidad educativa, el Gerente señala que SMP cuenta con más de 1,000 instituciones de educación (incluyendo colegios, CETPROS, Institutos superiores y

Universidades), y que alrededor del 20% son públicas. Indica además que SMP tiene una gran población escolar, siendo el segundo distrito del Perú en contar con mayor población. Señala que el analfabetismo alcanza tasas entre 5% y 8%. E identifica como problemas acuciantes el bajo nivel de comprensión lectora y razonamiento matemático de los alumnos, la deserción escolar (que dice llega a una tasa del 18%) y la repitencia escolar (que, según él, alcanza una tasa del 20%). Otro problema serio en el distrito es el pandillaje en el que se ven involucrados los jóvenes y que obedece en gran medida a problemas en la familia.

Vemos que el Gerente de Participación Ciudadana, a pesar de no vivir en el distrito de San Martín de Porres conoce algunas estadísticas sobre la realidad educativa, al menos la proporcionada en el diagnóstico 2007 y el PDC de la municipalidad. Efectivamente el distrito cuenta con más de 1,000 instituciones educativas de todos los niveles entre públicas y privadas, llegando a 1,256, según estadísticas del 2007 del ESCALE; de las cuales alrededor del 22% corresponden a centros públicos. De esta manera, el distrito de San Martín de Porres se encuentra entre los que cuentan con mayor población estudiantil, ocupando el cuarto lugar, siendo San Juan de Lurigancho (224,638) el primero de la lista, seguido de Lima (150,931) y Comas (130,094); no existiendo en realidad mucha diferencia entre la cifra de SMP (127,365) con estos dos últimos. En relación al analfabetismo, la cifra llega a ser menor que la expresada, ya que a nivel de Lima Provincias es de 2.2%, disminuyendo a 1.5% en SMP. Asimismo, problemas como el bajo rendimiento, deserción y repitencia escolar son identificados como algunos de los problemas que enfrenta el distrito en materia educativa, los cuales están vinculados al grave problema del pandillaje, siendo percibido por la población de SMP como el mayor problema dentro del Plan Integral de Desarrollo al 2014.

Sin embargo, de otro lado, durante la entrevista al Gerente Mateus llamó la atención que no conociera acerca del COPALE ni tampoco si el municipio cuenta con un Proyecto Educativo Local, denotando un desconocimiento sobre los actuales procesos educativos que atañen a las municipalidades locales.

Las relaciones de la Municipalidad con la UGEL se basan en coordinaciones regulares para actividades (desfiles escolares, capacitaciones a docentes y directores) y en el proceso de transferencia de recursos a las IIEE. Algunos funcionarios como el Gerente de Participación Ciudadana consideran que se deberían realizar programas en coordinación con la UGEL. Este último considera que las UGEL deben descentralizarse porque la UGEL 02 bajo cuya jurisdicción está SMP abarca un espacio muy grande (ya que incluye otros 3 municipios, además de SMP). En la UGEL demoran los trámites solicitados por la municipalidad.

La Regidora Romy Valdivieso –ex presidenta y actual vice presidenta de la Comisión de Educación, Cultura, Deporte, Juventud y Servicios Sociales señala que en relación a la UGEL sólo conoce que se ha coordinado para la alfabetización.

En opinión de algunos funcionarios entrevistados, la intervención de las municipalidades en el tema educativo va a depender de varios factores; entre ellos, los criterios de desarrollo que manejen las autoridades –lo que alguien definió como el “lineamiento que tiene cada alcalde”-. De acuerdo a la estructura municipal, el poder está centralizado en la figura del alcalde, y siguiendo la tradición de los gobiernos

locales, es muy probable que estos lineamientos del alcalde se traduzcan o influyan fuertemente en los lineamientos de la política municipal:

“Porque depende de las líneas que él desea es donde más se aplica. Por ejemplo, no todos los distritos tienen apuntalado el tema educativo, algunos tienen [el tema] turístico, otros tienen [el tema] social. Este distrito tiene el nivel humano, obviamente por nuestro alcalde, ¿no? O sea él apuntala de repente al tema humano” (María Teresa Huarcaya).

En general, se puede identificar como característica central de la actual gestión edil de SMP por el énfasis que tiene en su discurso el “desarrollo humano”. Como se señaló anteriormente, esto tiene directa relación con la visión y el discurso que el alcalde construyó en torno al proyecto de consolidación y triunfo del equipo de fútbol del cual él fue director técnico²⁸.

El valor del “desarrollo humano” impregna la visión predominante de los funcionarios y gerentes que dirigen actualmente la Municipalidad. Ello alude, entre otras dimensiones, a las cuestiones relacionadas a la salud, el deporte, la juventud y la población de la tercera edad. También pasa por un reconocimiento de los valores de la autoestima y la identidad personal y social.

Así, por ejemplo, preguntada la Subgerente de Planificación y Racionalización, María Teresa Huarcaya por ese tema, ella responde así:

“¿Y qué es apuntar al tema humano?”

- Se fija mucho por el tema humano, es muy humanitario.

¿Y qué comprende digamos ese concepto de lo humano?”

- Recuperar el autoestima personal, no solamente de su personal de aquí, sino también de las personas, recuperar tu identidad es bastante; es llegar a querer lo tuyo y cuando tú quieres lo tuyo quieres lo mejor para tu distrito. O sea, yo creo que no solamente es... o sea, volvemos con el tema del capital humano, es importante recuperar todo esto para que tú puedas decir “voy a vivir mejor”, “voy a tener casa mejor”, “yo quiero mi vereda”, pues también tienes que aportar para tu vereda o ponerle la mano de obra digo yo. Porque acá todo el mundo quiere algo de infraestructura y muy poco quieren el tema humano, ¿no? Creo que eso se ve a nivel nacional. ¡No lo digo yo! Lo dicen las encuestas, lo dicen... las tendencias que van de cada distrito, ¿no? Entonces por ese lado, ¿no?”

Ahora, el lado humano implica también políticas sociales sobre la salud...

- Claro. Claro. Claro. Es que el tema humano abarca social, el tema de OMAPED [Oficina Municipal de Apoyo a las Personas con Discapacidad], personal con discapacidad, que nuestro alcalde lo impulsa mucho, no sabes...

¿Así? El tema de discapacidad.

- Sí, sí. Él crea las áreas deportivas. Obviamente él explota lo que tiene. Crea sus campeonatos de fútbol... ¿básquet le llaman a eso?, no, fútbol, me estoy equivocando, ellos no juegan fútbol, básquet, sus zonas recreativas que ellos tienen directamente... [Con las personas] con discapacidad. Con los niños también lectura de parques, hay aquí lectura de parques. Hace poco tuvimos la Sinfónica de acá de San Martín”.

²⁸ Al respecto se debe tomar en cuenta el perfil biográfico reseñado en el capítulo del presente informe.

A eso apuntó también las declaraciones de la actual Gerente de Desarrollo Humano cuando señala que las políticas municipales basadas en una perspectiva de largo plazo: “la construcción del desarrollo humano” (Irma Beteta).

El “desarrollo humano” abarca también una dimensión educativa. Pero en esta concepción, lo educativo alude a un proceso de aprendizaje y revalorización integral humana, que no sólo se encierra en las prácticas educativas escolarizadas.

Irma Beteta –la actual Gerente de Desarrollo Humano- declaró por ejemplo: *“En lo que a nosotros respecta, queremos formación de nuestros niños con altas competencias en lo que son los cursos que ellos llevan en el colegio, en su formación regular; pero además queremos ciudadanos comprometidos, ciudadanos concientes de que lo son, de que son sujetos de derecho pero también de deberes y que la municipalidad no debe ser una entidad desconocida para ellos como estudiantes”*.

En ese sentido, hay claridad respecto a que la Municipalidad no tiene que asumir funciones relacionadas a la educación escolar –las mismas que son vistas más bien como propias de aquéllas que le corresponden al Ministerio de Educación-.

“Nosotros no queremos competir con el sector educación. ¿Correcto? Porque creemos que cada uno tiene tareas específicas. Nuestra labor es de... como gobierno local es justamente definir la línea de acción del desarrollo humano, ¿no?, en lo que compete a las funciones de esta gerencia, ¿no? Un poco lo que queremos es orientar todos los esfuerzos que hay en la comunidad para poder conversar mejor y saber qué compromisos y qué funciones específicas tiene cada uno y no duplicar esfuerzos y sino más bien fortalecer lo que cada institución desde sus funciones le corresponde, ¿no?” (Irma Beteta).

La política de la Municipalidad se orienta a la promoción de la “educación comunitaria” –término que es usado por los mismos funcionarios-. Así, por ejemplo, preguntada la actual Gerente de Desarrollo Humano sobre cuál es el rol que le corresponde a la Municipalidad en relación a la educación ella respondió lo siguiente:

“Mire, mientras no se produzca el proceso de municipalización nosotros creemos que por ahora es... velar porque el ciudadano tenga e... conocimiento respecto a lo que es esencial para nosotros en la educación, ¿no?, eso lo... el tema de conocimiento de los valores, la promoción de los derechos del ciudadano, un poco es... es la educación comunitaria básicamente, ¿no?, los temas dirigidos a lo que es educación comunitaria”. (Irma Beteta)

Al parecer esto supone cierta continuidad respecto a lo que antes se ha hecho desde la Municipalidad pero –al mismo tiempo- implica un nuevo énfasis y empuje en la línea trazada por el discurso del actual alcalde de apoyar el “desarrollo humano”.

Un elemento que acompaña esta visión de política municipal tiene que ver con la participación de la comunidad. Las políticas que implementa la Municipalidad buscan involucrar como actores directos a la comunidad misma. De ahí que un término que usan las personas entrevistadas sea el de “corresponsabilidad”.

Entre otras citas se puede seleccionar la siguiente: *“Esto es...sobre los servicios descentralizados y realizados (...) con los agentes, que le estaba diciendo, son espacios que te permiten interactuar y hacer la corresponsabilidad. Dentro del modelo de gestión del alcalde se plantea la corresponsabilidad y es todo como tú ves no es sólo municipal... ya, sino es también motivar en el ciudadano el interés por aportar a la comunidad, ¿no?”* (Irma Beteta).

En parte, la idea de la “corresponsabilidad” se apoya en las necesidades planteadas por la falta de personal en la Municipalidad: *“¡Ay! Quisiéramos todos tener todo el personal, eso es un reto, ¿no? Por eso es que es importante aliarse con la comunidad porque sino no vamos a poder lograrlo, ¿no?”*. De ahí también la necesidad de buscar apoyarse “los aliados estratégicos” –entre los cuales están las ONGs-.

Otra idea-fuerza que subyace al planteo de la intervención social de la Municipalidad queda graficada en una frase usada por la actual Gerente de Desarrollo Humano cuando dice: *“Enseñamos a pescar nada más”* (Irma Beteta).

De hecho, un eje central del discurso del “desarrollo humano” es la formación en valores. Para ello, la actual Gerente de Desarrollo Humano hace alusión al Decreto Supremo 027-2007-PCM sobre políticas en materia de la promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; respeto hacia las personas con discapacidad; promoción de inclusión económica, social y política; aumento de capacidades sociales a través de la promoción del ejercicio de derechos y responsabilidades ciudadanas; entre otros²⁹. Por eso, parte de la labor de la Municipalidad consiste en la realización de charlas y eventos que promueven valores referidos a la honestidad, la transparencia, la responsabilidad, la solidaridad, el respeto y la puntualidad --*“que son valores que nosotros queremos impulsar, derechos y deberes ciudadanos y la corresponsabilidad de la gestión pública y el compromiso comunitario”* (Irma Beteta) ---.

Este énfasis en la formación en valores tiene directa relación con la preocupación por los problemas que atañen a los jóvenes del distrito. Al respecto, dice la actual Gerente de Desarrollo Humano:

“Entonces, qué queremos hacer, reducir el índice de jóvenes en riesgo en el distrito. Porque en la medida en que ellos comiencen a tener estos hábitos de vida saludable también vamos a hablarle ahí de los valores, ¿no?, que es el “Taller de formación de sembradores de paz”. “Sembradores de paz” tiene algunos módulos de capacitación para los jóvenes. O sea, tú en esas jornadas tú vas viendo quién tiene más o menos liderazgo, de las organizaciones en general, comunitarias a las personas más jóvenes. Un joven que va a estar capacitado por nosotros como promotor de paz, que va a tener el tema de autoestima, manejo de emociones, que es otro módulo también, el tema de conciliación para el tema de conflicto familiar y conciliación en general, manejo de conciliaciones. Pero además también puede ser, si él quiere asumir una preparación como conciliador puede organizarse también y hacer ya los cursos más avanzados que hacemos a través de la DEMUNA que lo vamos a hacer con el Ministerio de Justicia.

²⁹ Se trata del Decreto Supremo 027-2007-PCM, del 25 de Marzo de 2007, que fija políticas nacionales “de cumplimiento obligatorio para las entidades del gobierno nacional” y que específicamente –en su artículo 2- establece políticas orientadas a proteger y promover el respeto de los derechos de las personas con discapacidad, y propender hacia su inclusión social.

Que va a ayudar a que esta organización pueda mejorar su estrategia de intervención en sus zonas, pueda conversar mejor y arribe a consensos más que a imposiciones. Él es el sembrador de paz”.

Agrega la Dra. Irma Beteta: *“Después también queremos un poco el tema de la solidaridad y el tema de la igualdad de oportunidades, ¿no? Que estas bibliotecas sirvan... porque muchas personas con discapacidad no pueden llegar a veces hasta la única biblioteca que existe municipal, entonces el hecho de descentralizar va a permitir que estar personas con discapacidades, esos jóvenes tengan acceso, ¿no? Y que, bueno, por fin nos permitan erradicar el analfabetismo, ¿no? ¿Qué da el vecino? El vecino va a tener que dar el espacio físico que no lo tenemos, va a tener que dar el personal, nosotros damos el material, la metodología y todo lo demás”.*

Por otro lado, la Municipalidad está promoviendo la educación comunitaria a través del apoyo de diversas instituciones.

“Los resultados esperados son participantes sensibilizados para ejercer su rol de ciudadano, participantes asumiendo conciencia de su rol social como agente de desarrollo local y nacional también, ¿no? Participantes sensibilizados y con mayor identidad local, ¿no? Componentes de riesgo, los pocos recursos, ¿no?, a veces que no tenemos recursos de FONCOMUN por ejemplo para esto, solamente ingresos directamente recaudados...”.

En esa línea, la Municipalidad organiza jornadas donde los estudiantes participan de diverso tipo de trabajos desde el mejoramiento del entorno o medio ambiente hasta acciones sociales: limpiar una casa de ancianos, campaña sobre los derechos de los niños, limpieza de un parque, etc.

También hay un trabajo con los colegios, el cual se hace usando una metodología sui géneris consistente en la suscripción de un “compromiso comunitario” mediante un acta firmada por un representante del colegio: *“Es una firma simbólica, un documento en el cual ellos se comprometen a actuar, en lo cotidiano cualquier respeto por los valores, derechos y a ejercer sus derechos ciudadanos; ser agente del desarrollo local desde los espacios donde cada uno de los participantes interactúen, comprometerse, ¿no? ... y promover nuestra identidad local. Ser cada uno difusor de las bondades de tu distrito y afirmarte como sanmartiniano, ¿no? Este es el modelo de construcción de ciudadanías, y éstos son los requerimientos básicos...”* (Irma Beteta).

Como ya es ha señalado, para la Municipalidad el trabajo con “aliados estratégicos” resulta fundamental. A continuación se presenta una lista de las organizaciones, ONGs, e instituciones en general con las que aquélla viene trabajando³⁰.

- Las ONG Alternativa, CESIT, y la Asociación de Autoayuda al niño, adolescente y joven –en diferentes trabajos y proyectos-.
- El Instituto Nacional de Estadística e Informática –con el cual se hizo coordinaciones para el Censo Nacional de Población y Vivienda-.
- La Fundación de Ayuda contra la Drogadicción y la ONG CEPESJU, que –con financiamiento del Ayuntamiento de Sevilla- co-ejecutan el Programa Apoyo al

³⁰ Información elaborada en base a la Memoria, entrevista a la Regidora Romi Valdivieso, la Gerente Irma Beteta y la web de la municipalidad.

Desarrollo Integral de la Juventud y Vertebración Social en San Martín de Porres

- La Municipalidad Provincial del Callao, con la que se lleva a cabo el proyecto Fronteras Amigas con el fin de reforzar la seguridad ciudadana y realizar campañas de limpieza en las áreas fronterizas entre el distrito de San Martín de Porres y la provincia del Callao.
- La Cámara Popular de Libreros, con la que –como se explicará en el análisis de actividades realizadas- se realizaron Ferias de Libros.
- El Instituto Tecnológico de Administración de Empresa (ITAE) –para el curso de Oratoria y Liderazgo ofrecido como parte del Programa Emprendimiento Juvenil-.
- La Asociación Civil Abriendo Puertas –para el desarrollo del Proyecto Escuela de la Sabiduría del programa de Alfabetización-.
- La Presidencia del Concejo de Ministros –para la implementación del Programa de Alfabetización-.
- El Instituto Nacional de Cultura –para charlas informativas y de capacitación en el marco de recuperación del patrimonio histórico y arqueológico del distrito-.
- El Instituto Peruano del Deporte -en el desarrollo de las Vacaciones Útiles-.
- Un colectivo de abogados, del cual Irma Beteta es miembro.
- La Universidad Cayetano Heredia, cuya Facultad de Educación participa de la Mesa de Educación distrital de San Martín de Porres.
- La Universidad Católica Sedes Sapientiae –con la que en el año 2007 se dictaminó la aprobación de un convenio por 2 años, como ya se detalló-³¹.
- La Universidad Católica de Chile, que dictó los talleres realizados en la Universidad Católica Sedes Sapientiae –como se explica en el análisis de las actividades de la municipalidad-.
- La Fundación para el Desarrollo Saludable (FUNDADES), de quien reciben apoyo desde el año 2003, como ya se explicó³².

En general, se observa que la Municipalidad de SMP ha establecido un tejido de relaciones institucionales que le sirve de soporte –y en cierto sentido como base de capital social, humano y técnico- para el desarrollo de muchas de sus actividades y proyectos.

³¹ El vínculo con este centro de estudios superiores parece ser particularmente importante en la política de la Municipalidad de SMP. Una revisión del Convenio en mención permite ubicar los siguientes aspectos: “(...) Convenio interinstitucional que será de beneficio a la población del distrito en las áreas de Educación, desarrollo comunal y desarrollo empresarial” según la cual se consideren aspectos de carácter educativo y empresarial para que puedan optar a capacitación gratuita en temas de actualidad nuestro personal y sus familiares; especializados para funcionarios, elaboración de proyectos para las PYMES, asesoramiento permanente a sectores empresariales, ferias, entre otros. (...) Además los beneficios deben comprender no sólo al personal y sus familiares sino a los grupos vulnerables que se atiende a través de la Gerencia de Servicios y Programas Sociales (y también compete a) la Gerencia de Desarrollo Económico Local (...) Además que debe incorporarse la promoción de becas integrales para la población vulnerable y que la Universidad anime un voluntariado que sería acogido dentro del pull de Promotores (Voluntarios) de la Gerencia de Servicios y Programas Sociales”.

³² Mediante ese convenio “se obtiene el beneficio de un equipo de cómputo, sistema operativo para el uso de la base de datos INFODIS” y el personal de OMAPED fue capacitado. En el 2007 se aprobó la renovación del convenio interinstitucional con FUNDADES “orientado al fortalecimiento y promoción de las Oficinas de Atención a las Personas con Discapacidad (OMAPED) (...) Se otorga beneficios de repotenciación del equipo de cómputo entregado en comodato, funcionamiento de una extranet, repotenciamiento de INFODIS, capacitación al personal que labora en la OMAPED y asesoramiento y apoyo en actividades, de fortalecimiento y promoción de la OMAPED, entre otros.”

En el tema educativo hay vinculaciones que parecen ser claves en la proyección de la política municipal a futuro.

“Pero acá nos está sirviendo mucho conectarnos con la universidad Cayetano Heredia, con la que hemos cruzado información, compartido algunos intereses.

¿Con qué área específica de la universidad?

- Con la facultad de educación de la Cayetano, ¿no? Además ellos forman parte de nuestra mesa de educación. (Irma Beteta)

Como ya se analizó en el capítulo 2, otro aspecto importante desarrollado desde la ex Gerencia de Servicios y Programas Sociales tiene que ver con el eje de promoción de la identidad local-distrital –tema sobre el cual ya se ha mencionado algo acerca de su importancia estratégica para la actual gestión-.

“Tú no amas lo que no conoces. No vas a amar San Martín de Porres si no sabes todo lo que San Martín de Porres significa. Tú no conoces su historia, ¿no?, y que es una historia que data desde épocas de... o sea, queremos que nuestra historia no solamente sea parte de la historia de la creación del distrito, sino que se entienda que somos herederos de culturas tan antiguas como las de Caral, a las que hemos dejado postergadas. Un pueblo que olvida su historia se olvida así mismo” (Irma Beteta).

El interés de la actual gestión por trabajar el tema de la identidad se vincula a la estrategia de ganar la confianza y la legitimidad de las autoridades –que implica reforzar la base tributaria y lograr el compromiso de la comunidad para la resolución de los problemas que aqueja a la jurisdicción-.

La subgerente de Planificación y Presupuesto dice que en la gestión actual no sólo se está intentando hacer una recuperación de la situación financiera de la Municipalidad (que incluye la recuperación de rentas) sino también de lograr la recuperación del patrimonio cultural de la jurisdicción (a través de la preservación y revalorización de zonas arqueológicas) en una visión más integral: *“Recuperación a nivel del distrito, de sus calles, de sus avenidas; recuperar la identidad del distrito en sí. ¿Por qué? Mucho lo vas a escuchar a nuestro alcalde mencionar... por qué la mayoría dice “yo vivo en Los Olivos” y mentira pues, más allacito ya estamos San Martín, ¿no?, “yo vivo en Independencia” ¡pero no en San Martín!” (María Teresa Huarcaya).*

Análisis de las actividades realizadas y proyectadas³³

En esta sección se hará un recuento pormenorizado de las principales actividades que ha realizado o viene realizando la Municipalidad de SMP en las áreas de la cultura, la educación y el deporte.

Empezaremos con una cita de la entrevista a Irma Beteta cuando estaba encargada de la ex Gerencia de Servicios y Programas Sociales:

En el Plan Operativo Anual del 2007 modificado de la Sub Gerencia de Educación, Deporte y Cultura –con la nueva estructura orgánica lo están modificando ya-

³³ Fuentes: POI 2007, POI 2008, Memoria Institucional 2007 y entrevistas.

aparecen los programas que se han ejecutado en todo el año, ¿no?: “Programa municipal de vacaciones útiles”, “Registro de equipos distritales de copa interdistrital de fútbol “Forjando Campeones”” -ese es el lema de nuestro alcalde-, “Convocatoria de equipos interzonales “Sembrando talentos””, ¿no?, “Convocatoria de equipo de campeonato interno institucional” -porque también se promociona por ese lado, ¿no?-, después... Luego el rubro de Difusión del arte y la cultura a través de sus diversas expresiones locales. Porque primero era “Promoción del deporte en los niños adolescentes y jóvenes san martinianos”, este es “Difusión del arte y la cultura a través de sus diversas expresiones locales”.

Trabajo de servicio de la biblioteca y proyección descentralizada

A través de la actual Sub Gerencia de Educación, Deporte y Cultura que pertenece a la Gerencia de Participación Ciudadana la Municipalidad tiene planeado la implementación de una red de bibliotecas de carácter comunal, a partir del mes de Abril de 2008. Éstas son concebidas como “Centros de Información y Cultura”. Se trata de 7 bibliotecas proyectadas en todo el distrito.

La metodología a ser usada prevé la conexión a través de Internet con cada biblioteca, con la finalidad de acceder al uso de libros virtuales (en versión digital), principalmente textos escolares. Ello implicará una inversión de parte de la Municipalidad pero también la coordinación con empresas como la Editorial Bruño.

Desde la perspectiva de la Gerente, el proyecto va más allá de la implementación de una biblioteca: *“No una biblioteca cualquiera, esto es una biblioteca que también tiene un componente de compromiso social, ¿no? Es un proyecto de intervención descentralizada [que responde a] una matriz [de intervención]”.*

Indica que ese tipo de obras forman parte del Proyecto la “Casa de la Esperanza” –que se explicará más adelante-. Dice Irma Beteta: *“Lo que nosotros queremos hacer implementar esta red de bibliotecas comunitarias como un centro de acceso al conocimiento e información para los ciudadanos, pero al que además le estamos agregando un componente”.* Se refiere al papel de la biblioteca comunitaria como instrumento facilitador del cambio social y de participación con responsabilidad social de los agentes comunitarios del distrito.

En ese sentido, esas bibliotecas son concebidas como espacios de un espacio de gestión y educación comunitaria:

“Ahora, este... no solamente queremos que sea una biblioteca pasiva, ¿no?, sino que sea interactiva porque ahí nuestros capacitadores, nuestros profesionales un día hablarán de salud, otro día hablarán de escuela para padres o escuela de familia que es como nosotros queremos llamarla mejor, otro día hablarán sobre sexualidad, sobre diferentes temas, otro día haremos alfabetización digital con ellos. O sea, es una biblioteca que va a servir a los niños, a los adolescentes pero también a los padres que quieran conocer y escuchar sobre diferentes temas”.

“Nosotros les ponemos pero el personal son ellos, la atención la hacen ellos, nosotros les damos las computadoras, les conseguimos los libros pero ellos son los que...[se encargan de la gestión o administración de la biblioteca]”.

Según refiere la Gerente, el proyecto se maneja con un enfoque de sostenibilidad en base al propio aporte de la comunidad.

“Cada comunidad tiene que proveer la sostenibilidad, ¿no? Enseñamos a pescar nada más, y ya... “seis bibliotecas comunitarias implementadas e interconectadas, agentes comunitarios comprometidos y con responsabilidad social, beneficiarios motivados en lecto-escritura e investigación, mejoramiento del nivel educativo y la cultura en la población”.

Además, la implementación de las bibliotecas supone el uso de una metodología participativa y la capacitación de promotores comunitarios en el tema de lecto-escritura. Se prevé además que éstos puedan implementar programas innovadores para estimular la imaginación y capacidad creativa de la población usuaria.

Se ha proyectado también un nivel de coordinación con las cabinas de Internet de las zonas donde se implementarán las bibliotecas.

“Acá hay un componente adicional que (...)estamos haciendo... Estamos proponiendo que las cabinas de Internet bajo el criterio de responsabilidad social permitan el fortalecimiento y la conformación de más bibliotecas. ¿A qué se comprometen ellos? A que... si yo tengo diez computadoras, una o dos tienen que ser derivadas para atención a escolares. Entonces, eso es lo que queremos motivar con ellos con convenios. A través de convenios con... los cabineros”.

Sobre los costos de este programa de Bibliotecas comunitarias, la Gerente proporcionó los siguientes datos. El costo que asume la municipalidad es de S/. 95,340 nuevos soles. Siendo los costos de terceros S/. 21,600 nuevos soles, y los recursos solicitados S/. 22,050 nuevos soles. Esto implica un costo total promedio del proyecto de S/. 138,990 nuevos soles.

Adicionalmente, en el año 2007 se mejoró el equipamiento de la Biblioteca Municipal Manuel Scorza, a través del pintado del mismo así como de los stands de libros, adquisición de nuevos muebles y una pizarra. Asimismo, se inventarió y codificó el material bibliográfico con el que actualmente se cuenta. Como parte del Presupuesto Participativo 2008 se ha planificado continuar con la mejora del servicio de esta biblioteca municipal, por lo cual se diseñó una propuesta para una modificación de la misma en pro de contar con un ambiente idóneo.

Programas de promoción de la lectura

Otro de los programas impulsados por la Municipalidad de SMP tiene que ver con campañas de promoción de la lectura. Para ello se ha firmado un convenio con el Ministerio de Educación, a fin de establecer el programa “Lectura en parques”.

Esta actividad va más allá de la puesta en servicio de libro para el público, dado que incluyen otras actividades como “Cuenta Cuentos”, dinámicas grupales y premios en la lectura de cuentos.

También tiene que ver con la anterior actividad: *“O sea un poco estamos motivando el interés por la lectura para que cuando llegue el proyecto de bibliotecas comunitarias ya esté más motivado. ¡Es más! Por ejemplo en la zona de Infantas hemos conseguido que los vecinos adopten el programa, ellos ponen ahora las sillas, las mesas...”* (Irma Beteta).

La actividad se realiza los Sábados y Domingos, habiéndose realizado durante el año 2007 en diferentes lugares públicos del distrito, entre ellas la Plaza de Armas, el Parque de la Urbanización de Ingeniería, el Parque Santa Luisa II Etapa, la losa deportiva de Infantas y la losa deportiva del ex Fundo Naranjal. De esta manera, el programa es llevado de forma descentralizada. La organización del módulo está a cargo de los mismos vecinos. El equipo que se encarga de ese tipo de actividades por parte de la Municipalidad está conformado por un sociólogo y un docente que es el asistente de la Sub Gerente de Educación, Deporte y Cultura; participando 5 promotores de PROMOLIBRO en sus inicios.

Este programa ha sido implementado en la actual gestión edil, contando en su primer año con 250 participantes entre niños, adolescentes y padres. El público objetivo para el que fue pensado es la población escolar, ya que se busca complementar al Plan Lector que es promovido desde las escuelas.

Además, en convenio con la Cámara Popular de Libreros en el año 2007 se montó una Feria de Libros, ofreciendo el material bibliográfico a precios reducidos a fin de facilitar la adquisición de libros y fomentar la lectura entre los pobladores del distrito.

Acciones de capacitación laboral

La Municipalidad también está desarrollando el proyecto de la “Casa de la Esperanza, Sí se puede”, el cual se basa en la experiencia desarrollada por la Policía Nacional consistente en capacitación de jóvenes en situación de riesgo social –específicamente, los llamados “pandilleros”-.

“El programa de ellos es un programa que tenían con jóvenes en riesgo, ¿no?, pandilleros, ¿no?, que han estado haciendo [...] fabricación de escobas. Estuvimos conversando con el comisario y le dijimos “mira, tú tienes esto, yo tengo el otro y aliémonos pues”, ¿no? Incluso ellos estuvieron dispuestos a darnos un espacio dentro de la comisaría que era para hacer un módulo. Ahorita no tengo el expediente donde está el plano que es donde teníamos los espacios que iba a ser un ambiente multiusos, que íbamos a poder dividirlo con material prefabricado que tú cierras y abres bloques, que te permitía hacer los talleres. Y esto... de todas maneras la Casa de la Esperanza va a seguir contando con algunas cositas que es necesario que tenga para atraer a estos jóvenes, de interés de los jóvenes, ¿no? Por ejemplo, las computadoras”.

Según refiere la Gerente, se trata de un programa que tiene un diseño distinto a otras experiencias de trabajo con jóvenes, como la que desarrolla la Municipalidad de Los

Olivos con su proyecto “Casa de la Juventud” –que ha sido concebido más bien como un espacio de entretenimiento, cultura y distracción para jóvenes-.

En este caso, el proyecto tiene como población objetivo inicial a la población juvenil en situación de riesgo y vulnerabilidad social.

La Municipalidad de SMP desarrolla esta experiencia en base a la idea de establecer una “Escuela de la oportunidad”, dirigida a sectores “de condición vulnerable”. El modelo de las escuelas de oportunidades, el cual viene funcionando con éxito en la ciudad de Bogotá de Colombia, busca la inclusión de sectores de la población marginada, dentro de los cuales figuran las pandillas.

“Es una casa de recuperación social. Que inicialmente yo la planteé para jóvenes en riesgo, sólo pandilleros. Pero también siempre todo proyecto tiene un componente de riesgo, que no todos estén totalmente motivados, o sea... y es un proceso bastante largo porque... por lo menos en los jóvenes de esta zona ya su data en estos caminos de riesgo es un poco larga y amerita otros servicios multidisciplinarios, salud, tema de consumo de drogas, hay robo, hay ciertos delitos ya que es imposible que solamente te puedas... además el temor de ellos conectarse con la municipalidad y que piensen que uno está haciéndose... haciéndoles a ellos el registro para poder chequear... [fin lado B] ...proyecto que iba a implicar la recuperación de muchos jóvenes que como él creen que pueden salir del camino pero que no van a poder salir si nosotros no entendemos bien el problema, ¿no? Porque cada joven de riesgo es distinto. Los jóvenes pandilleros de Ayacucho tienen una realidad muy distinta a los jóvenes que han tenido acá en San Martín de Porres. Y dentro de San Martín de Porres no es lo mismo los jóvenes de Cerro Candela que los jóvenes de Palao, que si además... a pesar de que Palao ya es una zona consolidada con todos los servicios...”

El programa está proyectado para llegar a alrededor de cien personas, a quienes se les otorga una beca para realizar una capacitación laboral en los Centros de Educación Técnico Productiva - CETPROs –los cuales tendrían convenios con la municipalidad-. De ese modo, se busca la reinserción laboral y social de las personas mediante capacitación laboral con miras a que puedan formar su propia empresa.

En una etapa inicial se tiene planeado trabajar con 30 jóvenes en situación de riesgo social. La definición de tal condición –desde la misma versión de la Gerente- incluye cuadros de disfunciones familiares y hogares caracterizados por ausencia de padres, abandono, violencia y agresión sexual. *“Entonces hay una serie de cosas que los aleja de eso ámbito familiar que para el común de la gente puede ser el ambiente cálido, receptivo pero para otros es el ambiente violento donde ellos quieren escapar, y vuelcan a la calle que más bien se convierte en su familia”.*

La idea es proporcionarles el soporte psicológico y social necesario para lograr una inserción social a través de la actividad laboral y productiva. En palabras de la Gerente, se trata de *“prepararlos un poco más, motivarles mucho mejor, fortalecerlos realmente en su personalidad ¿no?, y que sepan pues que el trabajo no es vergüenza, que el trabajo es motivación para salir adelante, ¿no?”* (Irma Beteta).

Inicialmente el programa estaba dirigido sólo a jóvenes en situación de riesgo. Sin embargo, posteriormente, fue replanteado para abrir un poco más el objetivo:

“Pero no solamente ahora... o sea, yo estoy replanteando, por eso le digo, este proyecto está en la etapa de replanteamiento. No solamente va a ser con jóvenes en riesgo sino con jóvenes en situación de desempleo que es otro factor de vulnerabilidad... [También se trabajará] con mujeres con embarazo precoz, y con jóvenes que han abandonado la escuela. O sea ya ampliamos un poquito más [y se trabajará] con mujeres violentadas” (Irma Beteta)

El trabajo implicaría, por lo tanto, un acompañamiento social y psicológico, orientado al fortalecimiento de capacidades y de la autoestima de las personas. Todo ello con la finalidad de dotarlas de las competencias necesarias para que puedan desarrollar una actividad laboral por su cuenta.

Según la Gerente, el proyecto es resultado de una evaluación de las potencialidades del distrito: *“Y un poco lo que queremos es más apoyarnos en esas iniciativas, en ese... en esa operatividad existente y con ellos más bien impulsar, motivarlos a ellos a la formación pero nosotros... porque lo que tenemos que tener bien claro es qué tipo de actividad productiva queremos desarrollar” (Irma Beteta).*

Señala que inicialmente se pensaba implementar directamente talleres de formación laboral, pero después se vio que uno de los activos con que cuenta el distrito de SMP son los Centros de Educación Técnico Productiva – CETPROs. De ese modo, se convocó a los CETPROs del distrito, pero sólo fueron cuatro –de hecho, los más grandes del distrito-. Sin embargo, eso fue suficiente para empezar a coordinar con ellos. A otro nivel también se piensa empezar a trabajar con dos instituciones de Formación Profesional claves en la zona: el SENATI y el IST “Luis Negreiros”.

“Básicamente... ellos lo que te piden son oportunidades laborales pero cuando tú contrastas la evaluación de su nivel educativo es básico, entonces no puedes dedicarte con ellos a formarlos como contadores o como especialistas en cómputo, tienes que hacer trabajos muy ligeros, trabajos que en cuatro, cinco, seis meses máximo o dos o tres meses le permita salir adelante y ya proveerse de un recurso vía de lo que han aprendido, ¿no?” (Irma Beteta).

La propuesta de la Municipalidad es lograr la vinculación de estos centros de formación y capacitación con una visión de desarrollo del distrito.

“Queremos que los CETPROs tengan conocimiento de qué cosa es lo que el mercado demanda para que prepare a los alumnos en esas competencias, ¿no? Ya he tenido una reunión con los directores de los cuatro CETPROs”.

Sobre las actividades que se llevan a cabo a través del programa señalaba la Dra. Beteta lo siguiente:

¿Qué hacemos? Vamos a tener... ya no voy a tener esos talleres, lo que debería tener es centro de becas, promocionar... o sea en (...) por ejemplo yo lo inicio el día lunes estamos iniciando una capacitación a la comunidad a mujeres emprendedoras, mujeres y jóvenes emprendedores y adulto mayor también. Toda persona con calidad de emprendimiento, es un curso súper intensivo que va del tres de este mes al 17 diciembre se cierra, setenta horas de clase, con certificación incluida. Y queremos... hacemos

algunas... algunas cositas muy puntuales que les va a permitir rápidamente poder ganar dinero en tan poco tiempo; o sea, si ellos realmente asumir el compromiso de estudiar y están muy... muy pendientes de lo que tienen que hacer van a lograrlo. Y quizás... estoy viendo con el banco Scotiabank la posibilidad de hacerles una graduación inclusive. Porque lo que quiero es... también como tú ves, mis objetivos son siempre transversales, no solamente es sentir que ya he capacitado un grupo vulnerable sino hacer que se afirme en su autoestima, hacer recuperar su liderazgo en un [alto?], que todo ser humano lo tiene, sólo que algunos lo tienen un poco apagadito y lo que hay que hacer es impulsarlo. ¿Cómo? Que crea en sí mismo poniéndola una sede donde puedan vender las cosas que aprendieron, impulsar su propio emprendimiento, ¿no? Y con el banco estoy ahí pateando para ver si me consiguen una donación como premio, estímulo a la mejor nota, ¿no es cierto?, para que por ejemplo el que terminó con calificaciones excelentes ya tenga sus mil soles para iniciar su pequeño negocio.

Acciones de capacitación social

Como también se ha mencionado antes, la Municipalidad de SMP desarrolla una serie de actividades relacionadas a la capacitación de sectores sociales y el empoderamiento de los líderes de base.

Al respecto, la Municipalidad de San Martín de Porres ha diseñado el Programa de Emprendimiento Juvenil, mediante el cual en el año 2007 se dictaron 16 talleres de oratoria y liderazgo de forma gratuita para jóvenes estudiantes de los tres últimos años de secundaria. Estos talleres, cuyo objetivo consiste en “desarrollar habilidades y capacidades en los jóvenes para mejorar sus relaciones interpersonales en los diversos ámbitos educativo, laboral, familiar y social” (Memoria Institucional 2007), fueron coordinados con el Instituto Tecnológico de Administración de Empresa – ITAE. Para el año 2008 se ha planificado la realización de 12 talleres para el segundo trimestre y otros 12 para el tercer trimestre.

Una estrategia buscada por las actuales autoridades consiste en darle un nivel de reconocimiento y certificación a ese tipo de labores de capacitación social desarrolladas. En ese sentido dice la actual Gerente de Desarrollo Humano que se trata de que los cursos de capacitación tengan un nivel de certificación oficial de parte del Ministerio de Educación:

“Estamos presentando justamente otro proyecto adicional que es para validar lo que son los talleres comunitarios. Existe un reglamento que permite que tú validez ese tipo de talleres que durante el año hemos estado dictando, por ejemplo el curso de mediadores familiares, el curso de formación de promotores y una serie de cursos que a veces las municipalidades dictamos, que lo único que hacemos es entregarle un diploma digamos de mérito pero que no tienen valor educativo, ¿no? No tiene una certificación por el Ministerio de Educación ni nada”.

La Municipalidad también desarrolla un trabajo de capacitación y defensa de derechos sociales (en particular los de las mujeres). Este tipo de labor se realiza desde el Centro de Defensa Mujer e incluye temas de no violencia, programas de atención a los niños y adolescentes, la promoción de derechos de las personas con discapacidad, y la

promoción de derechos de los adultos mayores (al respecto, la Gerente, explica: “*por ejemplo al adulto mayor le podemos estar hablando sobre el auto cuidado del adulto mayor, cómo prepararse para ser un adulto mayor... ¿no?, en la alimentación, en el vestido, en la... ubicación de los muebles en la casa*”).

Trabajo desde la DEMUNA

El trabajo de la DEMUNA se realiza en coordinación instituciones, como la ONG Cepespus. Al respecto dice la Gerente Beteta: “Sí, que es una entidad que trabaja también en estos talleres formativos; hemos formado mediadoras familiares con las que estamos promoviendo la defensa de los derechos del niño y adolescente...”.

El trabajo con esa institución ha resultado clave. En la memoria figura como uno de los logros de la DEMUNA la promoción de la capacitación a través la experiencia apoyada por esa ONG del Proyecto de Mediadores Juveniles en el distrito.

Programas de alfabetización

Otra línea de intervención de la Municipalidad tiene que ver con la implementación de programas de alfabetización.

“Campañas de alfabetización sí tenemos dos, una que hemos hecho con la PCM, en la que hemos hecho alfabetización digital y la otra que estamos por ya iniciarla el día tres de este mes [de Septiembre]” (Irma Beteta).

Este último programa se denomina “La Escuela de Sabiduría”, el cual fue diseñado durante el año 2007, definiendo como objetivo “desarrollar una acción intensiva de alfabetización y educación básica de adultos que contribuya a reducir significativamente el índice de analfabetismo existente, propiciando la incorporación de los adultos al proceso de desarrollo social del país.” De esta manera, el programa está dirigido, principalmente a adultos mayores. Se basa en el trabajo que realizan personas –también adultos mayores- previamente capacitadas para realizar labor de alfabetización, pero que cuentan además con el apoyo de facilitadores con la finalidad que además puedan transmitir “aprendizajes sociales” relacionados a temas referidos a la familia, la comunicación y las relaciones personales.

Este programa tiene un carácter piloto y experimental. Para ello, la Municipalidad ha contado con el apoyo de la Universidad Católica de Chile –a través de la Universidad Católica Sedes Sapientiae- que ha estado a cargo de la capacitación. El programa también cuenta con el apoyo de la Embajada de Alemania (“*estamos invitándolos porque también ellos tienen unos módulos de algunos materiales didácticos que también están apoyándonos*”).

El segundo programa que lanzó la Municipalidad fue uno denominado “Alfabetización Digital” consistente en “dinamizar el mercado e impulsar la demanda en el uso de aplicaciones de Gobierno Electrónico, promoviendo el mayor y adecuado empleo de las tecnologías de la información que incluyan la participación de la ciudadanía”.

El programa está dirigido a padres de familia de los colegios de cada zona (que cuentan con computadoras). A menar de piloto, en el 2007 se ofrecieron cursos básicos en el manejo de Internet a los padres de familia de la Institución Educativa Los Jazmines de Naranjal. Esta iniciativa se hizo en alianza con la PCM –instancia desde donde se lanzó el programa-. Para el año 2008, entre los meses de febrero y setiembre se tiene previsto repetirlo pero ya con una población mucho más amplia.

Por otro lado, la Municipalidad está impulsando otro programa denominado “*Programa de Cabineros en Acción*” que se lleva a cabo en coordinación con dueños de cabinas de Internet de las zonas de intervención. Para ello, de las diez computadoras con las que cuenta la Biblioteca Municipal, dos serán destinadas a este programa. Explica la Gerente acerca de las características del programa:

“En la zona de Infantas nosotros hemos hecho a raíz de la problemática que hay sobre abuso sexual en menores... Hicimos un piloto de capacitación a cabineros sobre derechos del niño y adolescente y cómo ellos podrían convertirse cada propietario de cabina en un defensor de los derechos del niño, por eso necesito gente que me patrocine los chalecos para los dueños de las cabinas. Entonces el chaleco del señor va a decir “yo soy defensor de los derechos del niño”.

Este programa se ha iniciado con la capacitación en la zona de Infantas de 14 “cabineros”. Según explica la Gerente, la Municipalidad prefiere tener con los dueños de cabina una política de inclusión y disuasión antes que de control y sanción. Esa política de inclusión pasa por hacerlos participar en este programa con la finalidad de lograr un nivel de responsabilidad social.

“El programa este que yo te decía con la PCM que queremos hacer con alfabetización digital para adultos, con una cabina que me diga a alguien por ejemplo por zonas, me diga “yo le doy una tarde”, unas horas, porque no se necesita mucho, cuatro, cinco horas durante la semana, una vez molestaré a uno, otra vez molestaré a otro y así... Y ellos van a sentir que también están dándole a la comunidad... Ahora, ¿qué le doy yo al cabinero? Permiso difundir su servicio. No todos van a tener la certificación de ser cabinas socialmente responsables.

Trabajo con colegios y organizaciones sociales en formación de valores

Por un lado, al inicio de la gestión hubo una preocupación del alcalde por la situación de los colegios del distrito. Incluso se promovió una reunión con autoridades del gobierno central (a nivel ministerial), pero al parecer sin mayores resultados para un apoyo efectivo para la solución de problemas de infraestructura escolar.

“Antes que llegara la PCM él se ha reunido con los colegios para ver cómo estaba la situación. Ahí él ha podido notar un diagnóstico de repente de la precariedad que tienen algunos centros educativos del distrito, ¿no? Por ejemplo tienen pupitres rotos, sillas en mal estado, no tienen algunos techito, son lugares que creo que un estudiante no debería estar. Es por eso que gestionó directamente las reuniones con estos ministros, ¿no?, que tenían que ver el tema directamente. Pero tú sabes, ¿no?, los ministros creo que hacen un saludo a la bandera ante esto, ¿no? Claro. Si tú ves la relación de colegios, tenemos más de mil colegios aquí” (María Teresa Huarcaya).

Sin embargo, más allá de ese interés inicial por conocer la situación de la infraestructura escolar, como se ha visto a lo largo del informe, las funciones efectivamente desempeñadas por la Municipalidad no abarcan cuestiones relacionadas a la educación formal.

En general, se ha podido recoger una serie de opiniones que permiten concluir que en la concepción de los funcionarios entrevistados no corresponde a la Municipalidad el encargarse –como función principal- de atender la infraestructura escolar; menos aún de la gestión administrativa y pedagógica de educación distrital.

Además esta tendencia de política responde –en cierta medida- a la orientación de las demandas de los ciudadanos del distrito. En ese sentido, como bien dice María Teresa Huarcaya, no hay una tendencia en la población a pedir obras como la construcción de aulas o la ampliación de colegios o de un centro perimétrico para el colegio. Señala que quizás eso ocurre en las municipalidades rurales *“porque directamente es muy poco pueda llegar la voz del ministerio, ¿no?”*. Añade: *“En nuestro caso no. Que nos han pedido sí, para poner de repente una paredcita que se ha caído, pedimos apoyo económico a la municipalidad”*.

Sin embargo, el rol que parece cumplir la Municipalidad de SMP es de “correa de transmisión” y enlace con el Ministerio del sector para que atienda ese tipo de pedidos.

“Consideramos que eso también resta a nuestro presupuesto, pero que no impide a nuestro alcalde el poder gestionarla al ministerio. Directamente él ¿no? Él hace las gestiones obviamente con la gerencia competente que está a cargo del tema educativo, la misma que lo ilustra con el diagnóstico no solamente de un colegio sino de todos los colegios para ver cómo... De ese modo, conjuntamente articulan pues, el colegio y la municipalidad [a través de] la gerencia (...)”.

En suma, como dice María Teresa Huarcaya, desde la Municipalidad de SMP se tiene claro que la *“construcción de colegios no es nuestra competencia, no es de competencia municipal; la construcción de colegios son de competencia del ministerio, ellos tienen un presupuesto y por ende competencia de acuerdo a ley donde dice que ellos tienen que construir centros educativos”*. Señala que tampoco es competencia municipal la contratación de docentes, *“Excepto para lo que son eventos que directamente en el tema deportivo contrata profesores para enseñar a los niños, ¿no? Pero es... o sea, solamente en ese nivel”*.

Programas de promoción de valores ciudadanos

La Municipalidad viene llevando a cabo el programa “Construyendo ciudadanía” con 12 colegios del distrito y 50 organizaciones sociales de base, el cual consiste en el desarrollo de módulos de capacitación o formación en valores.

En este programa supone la formación de promotores y trabaja es en dos líneas: una que es la línea dirigida a colegios, y la otra que está dirigida a las organizaciones sociales de base. La duración del programa es multianual y se tiene previsto desarrollarlo del 2007 al 2010. El primer año –el 2006- ha servido principalmente como una etapa de

evaluación y diagnóstico; al mismo tiempo que se consolidaba el espacio generado por la Mesa de Educación. Para el año 2008 se tiene proyectado incorporar al programa a 40 colegios –con la idea de llevar a cabo casi dos sesiones por semana -.

El programa tiene como orientación promover el desarrollo local concertado, por lo que asume como lema el siguiente: “Valores, derechos y deberes ciudadanos motivando el desarrollo local y la igualdad de oportunidad para todos”.

El diseño del programa consiste en tres módulos de formación. En uno de los módulos se trata el tema de la construcción de ciudadanía. Se habla de valores, los derechos del ciudadano y el compromiso comunitario. Ello supone dar a conocer mejor el distrito y hablar acerca del mismo.

En otro de los módulos se aborda el tema de educación sexual y reproductiva. La justificación del abordaje de ese tipo de problemática la realiza de este modo la actual Gerente de Desarrollo Humano:

“Aquí en el distrito hay una problemática grandísima que son los embarazos precoces en adolescentes y hay necesidad de hablar de sexualidad con ellos. En los colegios no [se pueden tratar esos temas], a veces no tienen todo tiempo, el tema de la currícula no les permite avanzar en estos temas, ¿no?, pero conversarlo de una manera no tan digamos este... cómo le puedo decir, de una manera no tan cuadrada ni que simplemente es para cumplir con un curso, con un contenido sino que queremos con ellos mismos llegar a ellos a sensibilizarlos, sobre todo en los retos que ellos van a tener que enfrentar si ellos asumen una vida sexual antes de tiempo”.

El abordaje del tema de la sexualidad se hace a partir de un enfoque holístico que parte del proyecto de vida del joven.

“En este módulo se trabaja el “plan de vida” del joven o adolescente... incluso con ellos mismos estamos trabajando para ayudarles a diseñar su plan de vida, por ejemplo el tema de sexualidad empieza preguntándole a los niños uno por uno, ¿no?, “hola Juan, ¿cuál es tu plan de vida?, ¿qué has pensado de aquí hasta los treinta años?, ¿cómo crees que es tu vida hasta los treinta años”, ¿no? Entonces el chico te dice “bueno, voy a estudiar... voy a dedicarme a esto, a la música, al deporte”, etc., ¿no?, “voy a ser periodista”, ¿no?, “quiero ser abogado”, “okay, ¿y qué pasaría si tú embarazaras a una joven, tendrías que asumir la responsabilidad de ser padre sin haber terminado todavía de ser hijo, probablemente no puedas estudiar ya, probablemente te contagies si no te cuidas si tienes contacto sexual con alguien inadecuado”. O sea, tratamos de hacerlo reflexionar porque además le llevamos videos, ¿no?, videos informativos muy, muy motivadores de frases que utilizamos de mucho impacto”.

El tercer módulo de este programa consiste en apoyar el desarrollo de las competencias necesarias para el emprendimiento juvenil. Al igual que en los otros módulos, la metodología usada consiste en talleres interactivos construidos o diseñados por el equipo mismo de la Municipalidad. Para eso se lleva a cabo un trabajo con los jefes de las áreas o divisiones que componen la Gerencia de Participación Ciudadana en base a la experiencia con que cuentan ellos.

Asimismo, como parte del Programa de Emprendimiento Juvenil, se proyectan “películas con mensajes sobre la práctica de los valores”, dirigido a un público de todas las edades. De esta manera, se trata de educar en valores a la población del distrito.

Actividades de juegos florales y concursos con participación de colegios

Hacia el mes de Agosto de 2007 la Municipalidad de SMP llevó las Olimpiadas de Matemáticas y Juegos Florales a nivel distrital. Este concurso de matemáticas se llevó a cabo en Naranjal, contando con la participación de 20 de las 80 instituciones educativas de esa zona, entre públicas y privadas, que fueron convocadas. Luego de una amplia convocatoria se logró congregar a estudiantes de 40 colegios del distrito. De igual manera, se ha previsto el concurso interescolar de Matemáticas para Septiembre de este año.

Además, también se cuenta con el Concurso Interescolar de Teatro, habiéndose convocado a 50 instituciones educativas para la realización del Festival Escolar de Teatro 2007. El desarrollo del evento se llevó a cabo en 2 etapas correspondientes a la pre-selección y la final en la que se presentaron las 3 instituciones finalistas de entre las 20 que participaron. Los equipos participantes contaron con la asesoría del Grupo de Teatro Juego en las Tablas. Se continuará con esta iniciativa en el presente año, para lo cual se ha planificado la convocatoria correspondiente en el mes junio y la final en agosto.

Al igual que en otros distritos, se llevó a cabo el Desfile Escolar Cívico Patriótico denominado “San Martín de Porres es Peruanidad”, donde participaron 150 alumnos de los centros educativos públicos y privados del distrito.

Trabajo de recuperación de patrimonio histórico y arqueológico

Como ya se señaló antes, la Municipalidad de SMP ha llevado a cabo eventos orientados a la promoción y la difusión de valores históricos locales, así como la recuperación del patrimonio arqueológico del distrito. Entre otras actividades, se ha establecido una alianza con el Instituto Nacional de Cultura- INC para el desarrollo de charlas y campañas dirigidas a población escolar. En esa línea, se facilitaron 6 talleres informativos sobre el patrimonio en general, así como del mismo distrito, capacitándose 100 profesores de ciencias sociales y 50 alumnos de las instituciones educativas del distrito. Los profesores capacitados han sido nombrados Promotores Culturales, mientras que a los estudiantes se les dio el título de Promotores Escolares, a fin de que puedan difundir y promover la conservación de su patrimonio histórico-cultural.

También se realizó una Campaña de Sensibilización sobre Difusión, Promoción y Conservación del Patrimonio Cultural, llevándose a cabo la Bicicletada por la Defensa del Patrimonio Cultural del Distrito denominada “Conozcamos nuestro pasado, unidos por el presente para un mejor San Martín de Porres” en la que participaron aproximadamente 300 personas, entre niños, jóvenes estudiantes y padres de familia de las instituciones educativas y asociaciones culturales del distrito.

Asimismo, como parte de esta campaña de sensibilización, se llevó a cabo una Campaña de Limpieza y Sembrado de Árboles en los alrededores de la Huaca de Naranjal, en la que participaron los promotores culturales de la I.E. Ramón Castilla.

Además, se organizaron festivales culturales como el I Festival Folklórico Expresión Sanmartiniana para “promover las expresiones artísticas del folklore”, el cual es considerado como parte del patrimonio cultural, toman en cuenta la pluriculturalidad del distrito. En este festival se presentaron 14 números de música y danza de las instituciones educativas, asociaciones culturales y grupos folklóricos del distrito.

Actividades de impulso y promoción del deporte

Es importante resaltar que la profesión del alcalde y sus antecedentes como director técnico de fútbol están relacionados al apoyo de la gestión a la promoción de actividades deportivas con énfasis en la niñez y juventud como parte del desarrollo humano, más aún considerando el grave problema social de pandillaje en el distrito.

“Tenemos varios campeonatos externos obviamente donde ya participa no solamente la Sub 17 sino la Sub 15. Y también [los equipos de acá] van a representarnos a otros distritos; donde obviamente nuestro líder, el alcalde, sale directamente con ellos, ¿no?, a apoyarlos, a incentivarlos” (Irma Beteta).

Como parte de las actividades deportivas realizadas en el 2007, se invitó a la población joven a participar en los campeonatos deportivos de las disciplinas de fútbol, voley y futsal.

Para empezar, se convocó a jóvenes menores de 17 años para la formación de 4 equipos que representaron al distrito en la Copa Interdistrital Forjando Campeones de Lima Metropolitana. De los 400 postulantes, 72 fueron seleccionados y recibieron asistencia durante el entrenamiento previo a los partidos. Como resultado de ello, uno de los equipos obtuvo el tercer puesto de la Copa. Pero además de difundir la actividad deportiva entre los jóvenes y brindarles asistencia técnica deportiva, esta actividad estaba orientada a “identificar líderes juveniles y fomentar un liderazgo protagónico en la comunidad, fomentar la práctica de valores como honestidad, democracia y solidaridad en los dirigentes deportivos y jóvenes del distrito y contribuir a desarrollar en los jóvenes su identidad local”.

Asimismo, se realizó un campeonato interzonal dentro del distrito denominado Sembrando Talentos como parte del Proyecto Creciendo con el Fútbol que es impulsado por la Federación Nacional de Fútbol. Participaron 137 equipos de las subcategorías 08, 10 y 12. De esta manera se busca difundir la práctica del deporte desde niños.

Para fomentar el deporte entre las niñas y mujeres jóvenes, se realizó el Campeonato Interescolar de Voleyball, en el marco del I Mundialito de Futsal y Voley que promueve el IPD, para las categorías de 10, 12 y 14 años. En este campeonato interno participaron 35 equipos representantes de las instituciones educativas y clubes deportivos sanmartinenses. Los ganadores de la subcategoría 14 representaron al distrito a nivel interdistrital, saliendo campeón provincial el equipo Voley del Club Deportivo Pinar del Río.

Como es usual en otras municipalidades, la municipalidad cuenta con un Programa de Vacaciones Útiles, el cual es organizado en coordinación con el Instituto Peruano de Deportes. Mediante ello, durante las Vacaciones Útiles del año 2007 se brindaron talleres deportivos gratuitos de las disciplinas de voley, básquet, fútbol, gimnasia aeróbica, lucha libre y atletismo, que contaron con la asistencia de 850 alumnos entre niños, adolescentes y jóvenes, así como 20 madres de familia que pudieron tomar clases de gimnasio aeróbica junto a sus hijas. Al igual que en el caso de los campeonatos, se aprovechó para difundir una cultura de valores entre los participantes.

De otro lado, dentro de la misma municipalidad se incentivó la participación del personal en el Campeonato Interno Institucional 2007, contando con 28 equipos entre bulbito masculino y voley mixto

Por último, la municipalidad colaboró con los deportistas que representaron al distrito en los campeonatos interdistritales, así como a los deportistas que compitieron en encuentros regionales, provinciales e internacionales como por ejemplo la Asociación de Discapacitados San Martín de Porres, cuyo equipo quedó en segundo lugar en el IX Campeonato en Sillas de Rueda, realizado en febrero del 2007 en Ecuador.

Para el año 2008 se ha planteado continuar con la realización de los campeonatos y el apoyo a los deportistas. Asimismo, durante este período de vacaciones escolares se dictaron nuevamente los talleres deportivos que formaban parte del Programa de Vacaciones Útiles, el cual ha sido reformulado como el Programa de Escuela Deportiva Municipal. A la vez que se han planteado nuevos programas como el de Formación de Promotores y Administradores Deportivos y la realización de las Mañanas Deportivas.

Otras actividades:

Con motivo del aniversario del distrito, se convocó al Concurso de Graffitis “El Futuro Sí Se Puede Pintar” con el objetivo de “promover el arte urbano con mensajes positivos y la práctica de valores morales en la juventud sanmartinense y generar espacios de participación y expresión de los jóvenes”. Se contó con la presencia de 20 jóvenes artistas del distrito. El ganador, quien representó al distrito en el Concurso de Graffitis “Expresiones juveniles por la no violencia” organizado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social por el Día Internacional de No Violencia hacia la Mujer, en el cual también ocupó el primer lugar.

Asimismo, durante el mes de aniversario del distrito se montó una exposición artística fotográfica sobre el patrimonio arqueológico con el que cuenta el distrito, participando 300 estudiantes de las instituciones educativas públicas y privadas.

Se convocó a un Encuentro Distrital de Jóvenes, con el fin de “difundir conocimientos para los jóvenes”, contando con la presencia de 300 jóvenes del distrito y las Asociaciones Culturales de Folklore y Teatro de San Martín de Porres.

También se apoyó a un joven graduado de secundaria que había conseguido una Beca para estudiar la carrera de Nanotecnología e Ingeniería Molecular en la Universidad de las Américas Puebla - México.

Entre otras actividades realizadas se puede mencionar la Gran Bicieteada Sanmartiniana por la Paz y las charlas de orientación vocacional como parte de las Campañas de Orientación Vocacional que involucró a diversas Universidad e Institutos Públicos y Privados de Lima, asistiendo un total de 400 alumnos.

Para el año 2008 se ha planeado como nueva actividad los Talleres de Formación de Promotores Socioculturales.

Por último, es importante señalar que durante el año 2007 se instaló la Mesa de Concertación de Educación y Cultura de la Municipalidad de San Martín de Porres, la cual está conformada por 40 instituciones de la zona.

7) Espacios de concertación, participación de sociedad civil y recursos locales

Sobre la concepción de participación vecinal

Desde la perspectiva de los funcionarios entrevistados, los espacios de concertación que son pensados como mecanismos de participación democrática y como espacios de unión para conseguir recursos y aunar esfuerzos para suplir las carencias de la Municipalidad.

Haciendo una suerte de diagnóstico del distrito, la Gerente Irma Beteta señala como problema la falta de articulación de instancias y organizaciones: *“Otro gran problema que tiene el distrito es que tenemos potencialidades, tenemos una Casa del Niño, tenemos como tres casas de la mujer, tenemos sector salud, una gran cantidad de instituciones de salud, ONGs... Creo que somos el distrito que tiene más infraestructura educativa, tenemos una policía nacional, tenemos cuatro comisarías que están ligadas al sector y la distrital que está acá en... Sin embargo qué pasa. Como usted ve [no hay un trabajo coordinado]...”* (Irma Beteta).

Según la sra. Beteta, las instituciones están desvinculadas; por ello, para el ciudadano ninguna hace su trabajo. Porque cada uno se ha dedicado a hacer lo que cree que debe hacer, pero sin conectarse con los demás.

“La estrategia nuestra es esa, uno, recurrir a los compromisos de aliados, estratégicas porque a veces los convenios también te demoran mucho, hay el tema de procedimientos que dilata a veces la firma de compromisos pero... impulsar las mesas tanto en educación, que tenemos la mesa en salud, en la mesa de mujer y familia nos ha servido un poco para motivar en todos los agentes sociales las organizaciones tanto públicas como privadas y la propia población aliarnos todos en conjunto y decir esto son... hacer un diagnóstico de cuáles son nuestros problemas, cuáles son las soluciones, qué tareas está realizando cada uno, un poco fortalecer las iniciativas de la comunidad, ¿no?” (Irma Beteta).

La instancia de representación del CCL

El Concejo de Coordinación Distrital Local Distrital fue constituido en el 2005. Esta instancia funciona como “un órgano de coordinación y concertación de las Municipalidades Distritales”. (Art. 102 LOM) Como parte de sus funciones le compete “coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital”. (Art. 104 LOM).

De acuerdo a Martín Ospina –de la ONG “Alternativa”-, en el 2007 el CCL sólo fue convocado en una oportunidad. Sin embargo, los 5 miembros de la sociedad civil, a iniciativa de ellos mismos, se estuvieron reuniendo para la elaboración de una propuesta -que se alcanzó a la municipalidad- para mejorar la metodología del proceso del Presupuesto Participativo. En la actualidad no está funcionando, ya que ésta tiene vigencia de dos años y todavía no se ha procedido a realizar la elección de la nueva directiva, la cual debería de haberse efectuado en el mes de febrero.

Si bien parece ser una instancia de participación importante, no es una en la que tengan presencia instituciones vinculadas al ámbito educativo (IIEE, UGEL y otros).

En general, los procesos participativos del distrito parecen caracterizarse por la poca representación del sector educativo local. Si, por ejemplo, se hace un análisis del listado de personas, representantes e instituciones que participaron de los talleres implementados durante el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Integral al 2014, de las 222 organizaciones sociales asistentes, sólo figuran 3 APAFAS, y de las 47 instituciones públicas y privadas participantes, tan sólo 5 de estas corresponden al sector educativo (la UGEL, un centro educativo inicial, un colegio particular y dos institutos superiores tecnológicos).

Sobre la Mesa de Educación

La Municipalidad realizó en el mes de Agosto de 2007 una convocatoria abierta para constituir la Mesa de Concertación de Educación y Cultura. Debe tenerse en cuenta que esta convocatoria fue amplia, dado que estuvo dirigida a todas las instituciones educativas del distrito –tal como lo confirmó Martín Ospina de la ONG Alternativa y promotor de la Mesa-.

Como dice Irma Beteta, la idea de hacer una amplia convocatoria tiene que ver con el interés de tener a “*algunos sectores a los que queríamos escuchar también su punto de vista sobre la educación y sobre lo que es el plan educativo que queremos nosotros trabajar...*”.

Aunque no se pudo confirmar la composición exacta de la Mesa, la información obtenida indica una participación de alrededor de 35 representantes de 15 IIIEE, 2 IST, 2 o3 APAFAS, 7 u 8 organizaciones sociales de base (comedores y juntas vecinales), y algunas ONGs.

La ONG CEPESJU le ha brindado asesoría en fortalecimiento interno y elaboración de documentos.

Como ha señalado Luis Santa Cruz³⁴ –miembro de la Mesa de Concertación de Educación y Cultura-, la vida de la Mesa no ha sido activa y ha faltado capacidad de convocatoria de la Municipalidad.

Quizás esto tenga que ver con el escaso número de personas que trabajan en las instancias involucradas con el tema educativo –como ya se vio en relación a los participantes del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Integral. Pero, al parecer, principalmente eso tiene que ver con el desprestigio y falta de legitimidad que tiene la Municipalidad como consecuencia de las políticas erradas y los problemas internos de corrupción de las gestiones pasadas.

“Desgraciadamente aquí en San Martín de Porres se les ha convocado pero es muy poco... Quizás... mirando ya como ciudadana, probablemente yo misma lo haría, ¿no?”

³⁴ El señor Luis Santa Cruz es director del colegio particular “San Martín de Porres”. Ha tenido una activa participación como docente y promotor inicial del proyecto educativo PAMER. Actualmente dirige la Asociación Peruana para el Desarrollo de la Lectura “Leamos”.

Hemos pasado de San Martín de Porras, yo soy sanmartiniana, por tantos gobiernos equívocos que han hecho que el ciudadano tenga mucha desconfianza de sus autoridades, ¿no es cierto? Entonces, eso hace que el ciudadano tenga temor de saber qué tan eficiente va a ser la intervención del estado en ciertos temas y probablemente por esto tampoco el empresariado todavía no siente la confianza necesaria” (Irma Beteta).

También se convocó a la Mesa al sector empresarial pero éste no acudió. En parte, dice la dra. Beteta, eso podría deberse al hecho que ellos –los empresarios- piensan que se les va a pedir dinero o recursos, pero eso no necesariamente es así. Por lo que han optado las autoridades municipales es por avanzar este año y luego mostrar “resultados” para así animar a los empresarios a unirse a las iniciativas de la Municipalidad.

“Entonces nosotros hemos preferido durante este año hacer las cosas, tener los resultados, sistematizar esos resultados, y yo tengo pensado hacer una feria de la responsabilidad social empresarial en la que voy a mostrar mi trabajo, el trabajo de esta gestión, todo lo que ha sido esta construcción del desarrollo humano, ¿no? [Y eso lo haríamos acá], acá en el distrito, en un ambiente amplio, estamos pensando en la Universidad Cayetano Heredia que ya nos ha prestado instalaciones; también estaba pensando en algunos otros espacios que nos permitan hacer un desayuno de trabajo... Yo les presentaré ahí cada uno de los proyectos, los programas que tengo, les diré bueno que... qué sector le gusta, que le gustaría, ¿no?...” (Irma Beteta)

Pese al avance en la constitución de la Mesa, ésta se ha caracterizado por una participación muy limitada de directores y docentes de las instituciones educativas del distrito.

“Yo creo que más que es el temor a que ellos piensan que ya queremos empezar el proceso de la municipalización y yo he sido muy clara, todavía nosotros no estamos en ese piloto, sí creemos que tenemos cosas que decir porque somos el gobierno local, pero creo que tenemos que conversar porque todos en conjunto tenemos que hacer una construcción de ese desarrollo humano que es parte de la responsabilidad de ellos y también es nuestra, qué tipo de estudiantes queremos tener, qué tipo de escolares tipo de ciudadanos queremos tener” (Irma Beteta)³⁵.

La idea es que la Mesa inicie el proceso de discusión y elaboración del Proyecto Educativo Local. Según Irma Beteta, durante esta etapa buscarán analizar el caso de “experiencias exitosas” en educación o como ella misma dice: “los proyectos educativos exitosos”.

El trabajo de la Municipalidad en la Mesa de Educación, y la misma realización de actividades dentro de áreas relacionadas a la educación, ha supuesto algún tipo de intercambio e integración con docentes. Así lo explica la Gerente Irma Beteta: “Ahorita dentro de la mesa hemos querido escuchar cuál es su voz. ¿No? Y en algunos proyectos como este taller de formación de promotores por ejemplo hemos trabajado directamente con ellos”.

³⁵ En el Anexo 3 se hace un resumen de las distintas posiciones encontradas entre los funcionarios de la Municipalidad en torno al tema de la municipalización de la educación

8) Conclusiones

La Municipalidad de SMP muestra un caso donde el estilo personal y político del alcalde marca –en gran medida- la gestión de la institución que éste dirige. La filosofía del “desarrollo humano” propugnada por Fredy Ternero se basa en la idea de apoyar a los sectores sociales que requieren apuntalar sus capacidades de desarrollo como personas e ciudadanos. Esto se traduce en la prioridad que tienen algunos grupos “vulnerables”, tales como la juventud –particularmente los jóvenes marginales o con problemas de integración social, como los pandilleros-, las personas de la tercera edad, las mujeres y los discapacitados.

Estos principios propugnados por el alcalde parecen influir también en la prioridad que tienen cierto tipo de temas, lo cual se expresa en las actividades realizadas por la Municipalidad. Destaca, en ese sentido, la importancia del deporte para la actual administración edil –y quizás por ello no resulte casual que la denominación actual del área que ve este tema pone en segundo lugar al “deporte”, luego de la educación y antes de la “cultura”-. En especial, se vincula al deporte con la educación en valores –ya que, como queda establecido en la Memoria institucional del año 2007, la formación de un deportista supone la formación en valores-.

La educación –en un sentido amplio del término- no deja de estar presente en la estrategia de desarrollo local de la Municipalidad. Sin embargo, se trata de actividades y proyectos relacionados a la educación ciudadana a través del trabajo con organizaciones y grupos de jóvenes, mujeres o de la tercera edad.

Vinculado a ese trabajo de formación en valores, tiene importancia el tema de la identidad distrital. Por diversos motivos, que incluyen la necesidad de legitimación del actual gobierno local –en un contexto marcado por una historia de corrupción y desprestigio de la municipalidad-, tiene prioridad el trabajo con la población en general y con jóvenes en particular orientado de recuperación de la memoria histórica del distrito.

Adicionalmente, la Municipalidad que promueve la identidad y la cultura a través del servicio de biblioteca y la difusión de eventos artísticos y culturales.

Otra línea de desarrollo planteado por la política municipal tiene que ver con la capacitación productiva. Esta orientación responde a la idea que la Municipalidad debe asumir la labor o el rol de atención a los grupos socialmente vulnerables –mujeres y jóvenes en situación de subempleo o desocupación-, y que la formación para el trabajo constituye una alternativa para mejorar sus ingresos y lograr su integración social.

El tema de la integración social resulta clave en la estrategia de desarrollo local dado que uno de los problemas más acuciantes en el distrito es el de la seguridad y la delincuencia. Desde esta perspectiva, el trabajo con jóvenes a través de actividades de capacitación, formación de valores, y fomento de la recreación y el deporte, resulta clave.

En esa perspectiva, la Municipalidad no desarrolla acciones directas de apoyo a la educación escolarizada. Menos aún –a diferencia de lo observado en otras municipalidades, de distritos eminentemente rurales- no realiza obras de infraestructura escolar.

Lo interesante del caso es que pese a la importancia otorgada por las autoridades y los funcionarios ediles al tema de la educación –en el sentido ya señalado-, así como a la formación de valores y el fomento del deporte y la recreación, el análisis preliminar del gasto orientado a este tipo de actividades es ínfimo.

Si bien la prioridad parece reflejarse en el número de actividades y programas desarrollados, no se puede decir lo mismo respecto a las asignaciones presupuestales relativas.

La explicación de esta aparentemente contradicción, tiene que ver con las prioridades generales que tiene la municipalidad. De hecho, son los problemas relacionados al desarrollo urbano, problemas de basura y contaminación, ornato y conservación de las áreas verdes, así como los problemas inmediatos generados por la inseguridad ciudadana y la violencia urbana, los que más insumen los recursos invertidos por el gobierno municipal.

Esta prioridad no la establecen exclusivamente las autoridades ediles sino que refleja las preocupaciones y las demandas de la población. Como dijo la Gerente Municipal, la misma población del distrito demanda a la Municipalidad obras relacionadas al desarrollo urbano y las áreas verdes –en menor medida proyectos productivos, y mucho menos proyectos relacionados a educación-.

Sin embargo, por otro lado, una de las ventajas de la Municipalidad de SMP es el relativo alto capital humano con que cuenta. Pese a los problemas que implica contar con personal antiguo y enorme la carga social que representa para las finanzas municipales, las áreas encargadas llevar adelante las actividades de educación, cultura y deporte cuentan con profesionales calificados y aparentemente competentes.

Otras dos ventajas que pueden mencionarse, en la misma perspectiva, es el capital social que representa para la municipalidad el amplio tejido de instituciones y organizaciones “aliadas” –que dan soporte técnico e institucional a las actividades de la municipalidad-, así como el espacio recientemente creado por la Mesa de Educación distrital. Esta última instancia podría implicar el inicio de un trabajo de planificación y gestión educativa que –con la participación de diversos actores- podría tener enormes beneficios para el avance en el diseño de políticas municipales orientadas a la educación.

Anexo 1

Relación de personas entrevistadas

Rodolfo Alva
ONG “Alternativa”

Dra. Irma Beteta
Gerente de Desarrollo Humano

Nelly Espinoza
Subgerente de Planeamiento

Cecilia Félix Jiménez
Sub Gerente de Educación, Deporte y Cultura

Fiorella Gadea
Sub Gerente de Potencial Humano

María Teresa Huarcaya
Gerente de Planeamiento

Cecilia Félix Jiménez
Sub Gerente de Educación, Deporte y Cultura

Martín Mateus Rojas
Gerente de Participación Ciudadana

Martín Ospina
Alternativa

Rosa Rengifo Lingán
Gerente Municipal

Prof. Luis Santa Cruz
Director de Colegio y Mesa de Concertación de Educación y Cultura

Romi Julisa Valdivieso Quevedo
Regidora Vicepresidenta actual y ex presidenta de la Comisión de Educación, Cultura, Juventud y Servicios Sociales

Anexo 2

Agenda de acción prioritaria al asumir el cargo Freddy Ternero³⁶

El discurso de asunción de cargo que dio el alcalde Freddy Ternero constituye una propuesta de agenda de tareas de la actual administración. En el marco de un diagnóstico de la situación del distrito y la Municipalidad, el alcalde planteó como un serio problema y primera prioridad de atención la crisis económica y financiera de la Municipalidad. Por consiguiente señaló como tarea la siguiente:

“En primer lugar tenemos que equilibrar las cuentas de nuestra municipalidad. Basta a la cultura del cabezazo y del perro muerto, hay que sincerar nuestras cuentas y gastar solo lo que podemos pagar. Es innoble e inmoral gastar lo que no se tiene y jugar con las expectativas de la gente. Eso no lo voy a hacer, y desde este momento declaro en emergencia la municipalidad e inicio un programa para reducir los gastos y aumentar los ingresos. Mi objetivo es déficit cero, y poner en azul las cuentas que hoy recibo en rojo”.

Adicionalmente, se plantearon otras acciones propuestas en el siguiente orden de prioridades. Como segunda prioridad de la administración entrante, se mencionó el problema de la limpieza. Por lo cual se planteó la necesidad inmediata de *“empezar a resolver este problema histórico a través de una gran shock de limpieza pública”* que tenga como objetivo *“basura cero”*.

En tercer lugar, se declaró el inicio de *“una política de puertas abiertas de la municipalidad para los vecinos organizados”*, prometiendo transparencia en la gestión. Ello con el objetivo de darles la oportunidad a los vecinos de *“denunciar cualquier irregularidad”* y combatir la corrupción.

En cuarto lugar, se propuso mejorar los servicios municipales para hacer más eficiente la gestión y como una manera de lograr mayor legitimidad del gobierno local. *“Tenemos que mejorar el serenazgo, simplificar los procedimientos, mejorar la información. Tenemos que demostrarles a los vecinos que les damos un mejor servicio para pedirles que paguen los arbitrios por convicción y no por obligación. Vamos a darle un shock de credibilidad, para recuperar la confianza de nuestros vecinos”.*

En quinto lugar, se propuso *“promover la actividad económica y la inversión privada, grande, mediana y pequeña en el distrito”*, con la finalidad de generar empleo y facilitar las oportunidades de negocio.

En sexto lugar, se anunció la intención de *“privilegiar el trabajo con la juventud y la niñez, en base a la organización de masivos programas deportivos y recreacionales”*. De hecho, el alcalde mencionó el tema del deporte como *“nuestra mayor contribución a la lucha contra el pandillaje y la drogadicción”*.

³⁶ Fuente: <http://www.mdsmp.gob.pe/>

Por último, se prometió potenciar los programas sociales, a través de un apoyo más cercano y decidido de parte de la Municipalidad a los Comités de Vaso de Leche y los Comedores Populares, entre otros.

Anexo 3

Opiniones de funcionarios sobre la “municipalización” de la educación

En la entrevista a la **Gerente Municipal de la Municipalidad de SMP**, se le preguntó si ésta estaría en capacidad de poder asumir nuevas funciones relacionadas a la educación. Ella señaló que eso depende –fundamentalmente- del tema presupuestal; vale decir, de si el gobierno central hace esa transferencia con recursos y presupuesto o no. *“Si no nos transfieren con recursos, nos van a transferir algo que nosotros no vamos a poder sostener”*.

Para ello alude a la experiencia que ya han tenido en relación a la transferencia de los programas sociales. Pone como ejemplo el caso de los programas alimentarios y el Programa del Vaso de Leche, señalando que en el distrito hay alrededor de 180 Comedores Populares y que además cuenta con un aproximado de 612 Comités de Vaso de Leche. Sin embargo, para gestionar este último programa la Municipalidad cuenta con sólo 7 personas que trabajan en el área respectiva. Teniendo en cuenta que el empadronamiento del Vaso de Leche se hace cada seis meses, el trabajo que tiene ese equipo no se da abasto para cubrir las necesidades de gestión del mismo. De hecho la solución a la que ha recurrido la Municipalidad ha consistido en trabajar con las mismas organizaciones sociales y delegar funciones de supervisión y control del programa. Aún así, según la entrevistada, hay un déficit de gestión de parte de la Municipalidad. De hecho, según ella, no se cuentan con los recursos que permitan cubrir la parte administrativa de ese programa –que incluya logística, computadoras y automóvil o camioneta, etc.-.

Para la Gerente Municipal, el problema de las transferencias de competencias o funciones no radica en la falta de personal capacitado. Según ella, “el personal se puede contratar” o incluso se puede capacitar al que existe ya dentro de la Municipalidad.

En general, su opinión sobre la municipalización contiene dos apreciaciones complementarias. Por un lado, considera que hay ventajas en que la Municipalidad de cada distrito gestione la educación –dado que el gobierno local “está cercano a la población”-. Pero, por otro lado, considera que la transferencia de áreas como la educación debe hacerse en función de una definición clara de las competencias específicas de cada instancia. También señala que ello debe implicar la transferencia de competencias y de “autoridad suficiente” y “autonomía” para definir las políticas y medidas necesarias –aunque bajo un plan general del Ministerio de Educación, como instancia rectora de las políticas nacionales-.

Cree que de asumir las competencias relacionadas a la gestión educativa, la Municipalidad debería contar con “especialistas en educación”. Dice que actualmente no los tiene, porque *“la Municipalidad no tiene competencia sobre educación o la enseñanza; no es responsabilidad nuestra”*. Incluso habla de la posibilidad que el Ministerio transfiera recursos humanos, de tal manera que se cree una suerte de UGEL dentro de la misma Municipalidad.

Al ser preguntada sobre el mismo tema, la **Gerente de Servicios y Programa Sociales –Dra. Irma Beteta-** muestra una posición cautelosa. Enfatiza la idea de que la municipalización de la educación debe ser el resultado de un proceso generado desde abajo y a partir del convencimiento de los actores educativos –principalmente los docentes-. Según ella, se trata además de un proceso largo –“yo creo que hay un camino todavía largo por recorrer”- y que además requiere etapas.

“Bueno, yo creo que si es interesante la municipalización pero que tiene que haber etapas, tiene que haber preparación un tanto para los maestros como para las mismas autoridades municipales para entender el proceso, e... creo que es importante conocimientos previos, ¿no? (...) Yo soy de las personas que creen más en el convencimiento por la razón que por la fuerza, y yo creo que los profesores deben estar convencidos de que es lo mejor para nuestro país y no sentirse forzados a entrar en un proceso en el que ellos probablemente no creen o no entienden”.

Es interesante el énfasis que pone en la idea de generar consensos previos a cualquier eventual transferencia de competencias.

Hoy, en estos tiempos, yo creo que todos los funcionarios deberíamos trabajar por las vías del consenso con el ciudadano, por la vía del entendimiento. O sea, yo prefiero mil veces que el ciudadano entienda lo que quiero hacer y a dónde quiero lograr y que en ese logro estemos los dos aliados porque va a ser bueno para nosotros pero también sobre todo va a ser bueno para él mismo. Entonces eso es lo que nosotros queremos...”.

La municipalización de la educación –en su opinión- requiere de un proceso de experimentación y aprendizaje; de desarrollo de metodologías.

[La municipalización educativa] es una construcción que amerita tiempo, que amerita estudios, que amerita... Estos pilotos que se están haciendo yo creo que son positivos porque nos van a permitir ajustar muchas cosas, ¿no? Pero tampoco podemos lanzar... hasta cierto punto lo digo a título personal, a veces me parece que el estado lo que quiere es desligarse de los temas puntillosos y entregárselos a otros sectores sin prepararlos lo suficiente. Podemos tener la iniciativa, la creatividad, digamos el deseo y la motivación de compartir esos intereses comunitarios pero también tiene que haber una preparación, tiene que haber metodologías, ¿no? La educación es muy... es un tema muy sensible. No nos podemos equivocar. Yo no puedo ir con un discurso equivocado a un estudiante porque puedo distorsionar sus aprendizajes...

Adicionalmente, alude al principio de “justicia social” para señalar la necesidad de que cualquier proceso de descentralización educativa tenga en cuenta la “igualdad para todos” en términos de acceso y calidad de la educación.

Hoy en día hay diferentes niveles educativos. Si usted va a provincia no es el mismo nivel que en la zona más profunda de la sierra que aquí en Lima; y acá mismo en Lima hay zonas que no tienen el mismo nivel educativo. Nosotros creemos en la justicia social. ¿Y la justicia social qué significa?: igualdad para todos, ¿no? El mismo derecho al acceso a la educación, a la cultura bajo los mismos niveles; no una calidad mejor para un grupo y otra calidad para otro grupo; o seleccionar qué tipo de educación le damos a uno y a otro, ¿no?

Para ello es necesario que en el país las políticas educativas se constituyan en políticas de estado; más allá de las contingencias de los gobiernos de turno. En ese contexto, los gobiernos locales pueden jugar un rol fundamental en la construcción de un proyecto educativo (aunque ella no usa el término) a través de la generación de consensos y la convergencia de voluntades: “(...) *tenemos que tener bien claro cuál es nuestra visión de desarrollo y cuál es nuestra visión de desarrollo en materia educativa*”.

Otra de las personas entrevistadas en la Municipalidad de SMP fue **María Teresa Huarcaya**, quien ejerce el cargo de **Sub Gerente de Planificación**. La posición de esta funcionaria es más crítica respecto la posibilidad –y beneficios- de la municipalización de la gestión educativa. En primer término, ubica como un problema los potenciales conflictos que acarrearían a la Municipalidad una transferencia de funciones. Ello debido a los reclamos y presiones que los docentes suelen hacer frente a las instancias administrativas del gobierno central (Ministerio, UGEL, Dirección Regional de Educación).

“Nosotros no dictamos normas educativas, eso lo da el ministerio. Imagínate si nosotros le damos normas, será para que nos vengan encima ahorita. Porque están acostumbrados ellos [los docentes]... Si nomás cuando empezaron a dar los profesores sus exámenes ya todo el bochinche que armaron. ¿Tú te imaginas si la municipalidad se hacer cargo?

En segundo término, ese proceso resulta complejo y podría fracasar debido a los pocos recursos con que –según ella- cuentan las municipalidades.

Viendo esta municipalidad nomás. O sea el sector educativo si pasa a la Municipalidad de San Martín por ejemplo con el escaso dinero que tenemos... no considero que cubriríamos todas las necesidades.

Y, en tercer lugar, de darse una transferencia de ese tipo sería necesario crear una instancia dentro de la Municipalidad para gestionar adecuadamente la educación (“Sí sería necesario crear una gerencia de educación”).

Sin embargo, en su opinión, no cree que sea conveniente proceder a iniciar ese proceso de transferencia. *“No. Definitivamente no. Porque el ministerio, si bien es cierto, puede articular una oficina directamente del ministerio aquí [en la Municipalidad], es muy diferente, ¿no? A que la municipalidad misma asuma [la educación]...Hasta qué grado la persona tiene que estar especializada para que se comprometa directamente con el tema educativo. Cuando de repente un gerente o una persona está abocada a otros temas que no solamente es el educativo, ¿no?*

Al opinar sobre la viabilidad de la municipalización educativa y la actual experiencia piloto que viene llevando a cabo el Ministerio de Educación., ella señala lo siguiente.

“Mira, de acuerdo a lo que yo he podido evaluar, la semana antepasada tuve una reunión justamente con unas personas que laboran en otras municipalidades y en una de ellas en la municipalidad de Miraflores, ¿no? Todavía tenemos los contactos con ellos. Evaluando las situaciones y contextos justamente educativos, veíamos por ejemplo Ventanilla –que es una de las municipalidades piloto- no tiene pues, o sea no nos mintamos...No tiene la posibilidad de poder administrar todos estos colegios.

Definitivamente están tirando la toalla. ¡Claro! ¿Por qué? Porque [la Municipalidad de] Los Olivos por ejemplo puede tener plata, ¿pero está preparada para asumir bien toda la responsabilidad?

En general, muestra una opinión adversa o, en todo caso, escéptica sobre la conveniencia de llevar adelante ese proceso.

Entonces, si se van a transferir todas estas competencias educativas a una municipalidad, ¿para qué ya está el ministerio?, ¿qué va a hacer el ministerio? ¿Supervisar nada más? ¿Eso sería la función de un ministerio? O sea, hasta qué punto es favorable o desfavorable esto, ¿no?

Por último, considera que más viable sería un proceso de desconcentración de funciones, en el cual el Ministerio coloque una instancia a nivel distrital (“*Si yo quiero descentralizar pues pongo una oficina interna*”), donde trabaje “*una persona que conozca estrictamente las normas específicas de un tema educativo y que ésta rinda cuenta a la vez al ministerio, directamente*”.

La opinión de **Fiorella Gadea Del Carpio** –**actual Sub Gerente de Potencial Humano**– es similar a la de la funcionaria anteriormente citada. Ella piensa que la gestión de la educación debe permanecer en manos del gobierno central.

“Todo tema que se plantee dentro de una descentralización es bueno” pero “el tema de educación debe seguir quedando a nivel de gobierno central porque es un tema macro (...) Debe de obedecer a lineamientos generales, numéricos, debe de ser uno sólo unidad (...) En las municipalidades la capacidad de cambio es mucho más rápido, la gestión demora menos que un gobierno central y esos cambios van a hacer que las políticas de educación a su vez cambien. Viene una nueva gestión, vuelve a cambiar. Entonces si así no hemos avanzado, en mi opinión, menos vamos a avanzar a nivel local. Es muy difícil articularlo, el gobierno central con las justas lo puede hacer, menos lo va a hacer un gobierno local, no tiene recursos. La gran mayoría de municipalidades están quebradas”.

Como puede deducirse, son dos argumentos principales que sustentan su posición. Por un lado, la idea que sólo una gestión centralizada dará coherencia y permanencia a las políticas educativas; y, por otro lado, el hecho que –según ella señala– los gobiernos locales carecen de los recursos necesarios para asumir tanta responsabilidad.

Considera que el rol de las municipalidades a nivel local y regional debe de ser fiscalizador. Pero, al mismo tiempo, sostiene que debe definirse bien cuál de los dos niveles –el local o el regional– debe asumir esa función (“sino se burocratizaría más” la gestión).

En suma, ve difícil que una municipalidad pueda asumir la educación. Específicamente, respecto a la municipalidad donde ella trabaja, señala que en SMP “no hay suficiente capacidad para eso”. Y aunque no conoce al detalle cómo funcionaban las administraciones municipales anteriores del distrito en cuanto a actividades en educación, cultura, deporte y recreación, califica el nivel de intervención y gestión de aquéllas como “incipiente”.

**Estudio de casos sobre gobiernos locales
y gestión de la educación**

Conclusiones



Lima, Abril 2008

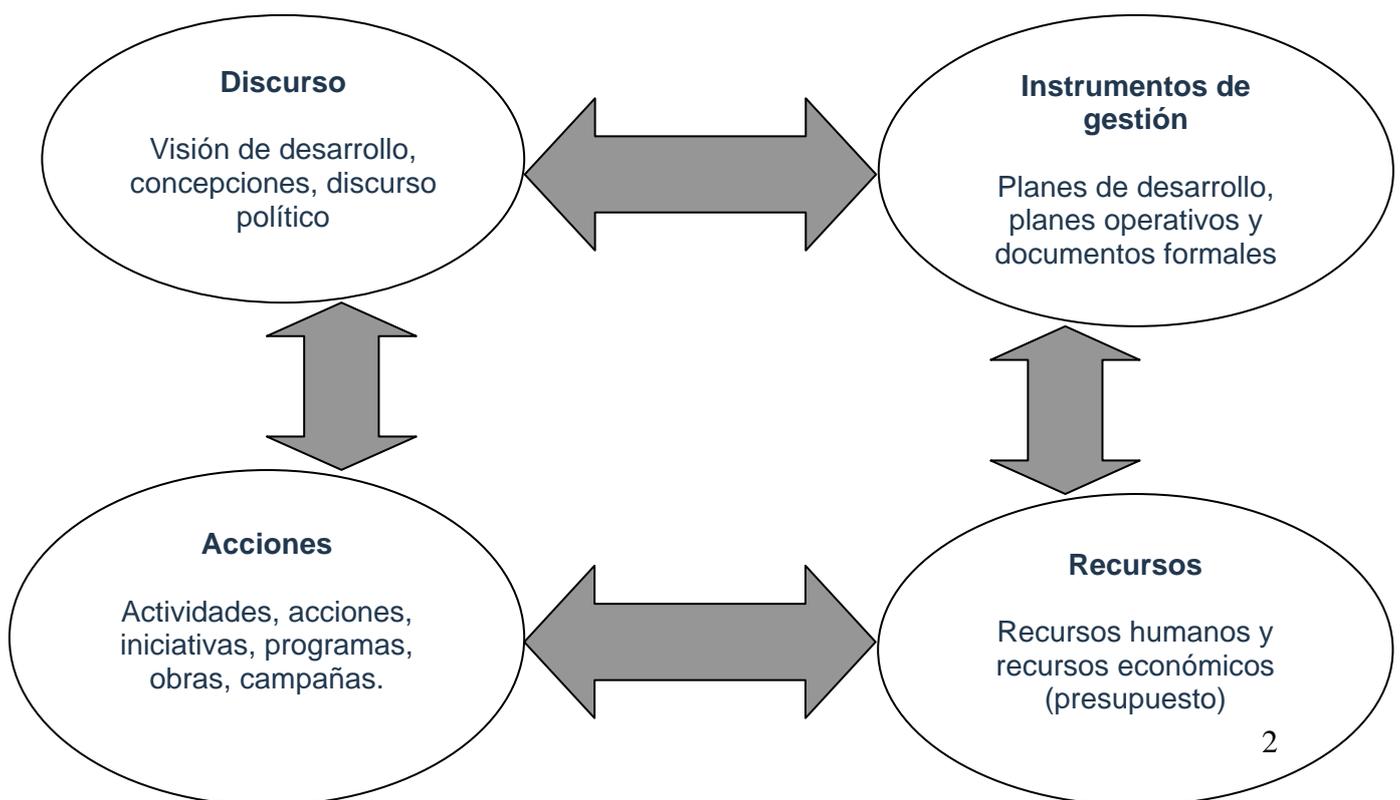
Estudio sobre gobiernos locales y gestión de la educación

Conclusiones

A continuación se presentarán las principales conclusiones del estudio de casos. Éstas incluirán un análisis comparado de las municipalidades visitadas, bajo la idea que esta mirada transversal de los hallazgos permitirá ubicar mejor las características particulares de cada municipalidad, así como los problemas que enfrentan en relación a la gestión local de la educación.

A partir de la descripción realizada sobre las iniciativas y las acciones de cada uno de los gobiernos locales estudiados, se intentará identificar los factores asociados a las capacidades de gestión educativa con que cuentan aquéllos. Este análisis servirá como insumo para la siguiente etapa del proyecto, en la medida que permitirá establecer algunas variables clave a ser tenidas en cuenta en la aplicación de instrumentos cuantitativos para tipificar la gestión de los gobiernos subnacionales en materia educativa.

El estudio ha partido de un supuesto metodológico básico. Éste plantea que la gestión de los gobiernos locales debe ser analizada a partir de la compleja interrelación de cuatro niveles. Por un lado, la visión de desarrollo y el discurso político de las autoridades y los funcionarios. Por otro lado, los instrumentos de gestión (llámense, planes de desarrollo, POI, ROF, CAP, etc.) de la municipalidad. También están los recursos humanos y económicos con que ésta cuenta. Y, finalmente, las acciones reales desarrolladas por la municipalidad –actividades, iniciativas, programas, campañas, obras, etc.-. El gráfico adjunto representa esos cuatro niveles y la necesaria relación que una mirada analítica debe establecer entre ellos para determinar las capacidades de gestión educativa local.



Una evaluación de las capacidades de gestión y las posibilidades de intervención en el terreno educativo requiere una mirada y un balance de esos cuatro niveles. Si bien el discurso y la visión de desarrollo proporcionan un marco orientador necesario para cualquier política municipal; por otro lado, la disponibilidad de recursos resulta indispensable para solventar las actividades y los proyectos relacionados a la educación. Pero, al mismo tiempo, visión y/o acción sin una adecuada planificación del desarrollo – a través de los respectivos instrumentos de gestión- no garantizan una intervención eficaz y acumulativa.

Teniendo en cuenta estas ideas como presupuesto básico y premisa metodológica general, la presentación de las conclusiones se hará en base a una división de los principales temas identificados a través de la descripción y el análisis de los casos. Estos temas son siete:

- 1) La relación entre discursos, planes, recursos y actividades realizadas en educación.
- 2) Acciones, políticas y estrategias en torno a la educación.
- 3) Tipificación de las acciones y las políticas municipales en relación a la educación.
- 4) Instrumentos de gestión e importancia de la educación en ellos.
- 5) Capacidad de gestión, recursos y prioridades.
- 6) Estructura organizativa, capital humano y gestión educativa.
- 7) Variables políticas, procesos participativos y redes institucionales.

1) La relación entre discursos, planes, recursos y actividades realizadas en educación

En primer lugar, se ha observado que en los cinco casos estudiados las autoridades ediles reconocen la importancia y el valor de la educación. No obstante, se trata de posturas declarativas y generales que no parecen responder a una visión de cambio ni revelan una voluntad política por apostar realmente por ese sector. En todo caso, es sólo en la Municipalidad de Ccarhuayo donde la educación aparece como un elemento central de un discurso basado en el enfoque de desarrollo local.

En efecto, en esta última municipalidad la educación constituye un tema importante en la agenda de la política municipal y la visión de desarrollo que transmiten los discursos del alcalde y los regidores. Curiosamente, no deja de llamar la atención el hecho que se trata de una municipalidad donde el nivel de formalización (en cuanto a estructura organizacional y planes) es mucho menor que en el resto.

Analizando el discurso de las autoridades de las otras municipalidades, se puede llegar a la conclusión que –más allá del reconocimiento genérico de su importancia- los alcaldes que se encuentran en un primer periodo de gestión están delegando para un segundo momento –bajo una suerte de reformas de segunda generación- una intervención que priorice los problemas relacionados a la educación. Sobre todo en las municipalidades urbanas, durante esa primera gestión la mayor preocupación de las autoridades parece centrarse en otro tipo de prioridades relacionadas a problemas de sus jurisdicciones y necesidades percibidas como “más urgentes” –tanto por las autoridades como por la misma población-. Esto podría implicar que una gestión ejercida durante un segundo periodo consecutivo de un alcalde, abriría mayores posibilidades de atención del tema educativo de parte de la municipalidad.

En general, el estudio ha constatado que no hay coherencia entre el discurso de las autoridades, los contenidos de los documentos de políticas y planes, la disponibilidad recursos y la inversión presupuestal, y la realización de acciones concretas.

La educación no ocupa un lugar preponderante dentro de los instrumentos de gestión –al menos “en el papel”, vale decir, en los documentos escritos que los sustentan-. Esta referencia a los documentos de gestión es importante porque las visiones de desarrollo plasmadas en planes podrían constituir guías para la acción.

El diseño de instrumentos formales de gestión resulta importante para dar sustento a estrategias educativas de mediano plazo que tengan cierta continuidad a futuro. Teóricamente, además, la ausencia de ellos daría cabida a respuestas “inmediatistas” frente a demandas sociales, a liderazgos efímeros o a intereses político-electorales de corto plazo. Sin embargo, el análisis de los casos demuestra que la existencia de los documentos formales de gestión –planes operativos o planes de desarrollo- no garantiza necesariamente su ejecución; como tampoco define una determinada orientación de la política municipal.

Como se verá luego, el análisis del gasto en educación realizado por las municipalidades revela que tampoco existe coherencia entre el discurso, los planes de desarrollo y las partidas presupuestales asignadas a ese sector. Por ejemplo, esta falta de coherencia se detecta al comparar los alcances del POI de la Subgerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación (SGTECR) de la Municipalidad Provincial del Cusco, y la distribución del presupuesto municipal y los escasos recursos que aquélla destina a ese tipo de actividades de educación, cultura y recreación.

Este tipo de información, unida a otras evidencias que han sido ampliamente documentadas en los informes de cada municipalidad, sugiere una conclusión general del estudio: existen varios niveles de “prioridad” de la educación para las municipalidades, uno que corresponde al nivel del discurso, otro al nivel de las acciones llevadas a cabo, y uno tercero referido a la inversión y el presupuesto destinado a las actividades y los programas vinculados a la educación.

2) Acciones, políticas y estrategias en torno a la educación

El marco normativo bajo el cual –a lo largo de las últimas décadas- han actuado las municipalidades no establecía mayores responsabilidades de éstas en relación a la educación. Esto parece haber influenciado en la ausencia de estrategias de gestión y la falta de planificación de políticas educativas a nivel local.

Lo que se observa es un conjunto de iniciativas –dispersas e inorgánicas- desarrolladas por las municipalidades a fin de atender demandas o proveer de apoyo a ciertos aspectos relacionados a la educación, la cultura y la recreación de la población.

Por otro lado, se ha constatado que –efectivamente, como suele argumentarse para justificar la transferencia de ciertas competencias hacia esos niveles- las municipalidades son las instancias de gobierno que se hallan más “cerca” de la población y que de algún modo conocen mejor sus necesidades. Además, como tales,

tienen no sólo el interés por atender esas necesidades sino –muchas veces- la presión de ésta para resolver demandas a sus problemas más sentidos.

También se ha constatado que la presencia de docentes como alcaldes, regidores o funcionarios de las municipalidades parece influir en una mayor “sensibilidad” hacia el tema educativo. Ello se refleja en el discurso y/o las acciones, aunque no necesariamente en la calidad de las estrategias y las políticas.

Como se ha señalado, sea por las características que han marcado el accionar de las municipalidades, o bien por el tipo de marco normativo que tradicionalmente ha definido sus funciones, éstas no han desarrollado verdaderas políticas o estrategias de gestión de la educación en sus jurisdicciones.

Incluso, las municipalidades que destinan más recursos presupuestales al tema educativo –la de Fernando Lores y la Ccarhuayo-, plantean sus intervenciones en planos referidos a la infraestructura escolar y/o respecto al ausentismo docente y la deserción escolar, más no en relación a otros temas de la problemática educativa. No hay experiencias de intervención municipal en temas como la diversificación de la currícula escolar, la gestión administrativa de las escuelas o los procesos de aprendizaje en el aula. En general, los temas relacionados a la calidad educativa no son abordados por las municipalidades –ni siquiera tenidos en cuenta en diagnósticos sobre la problemática educativa local-. Por ejemplo, como se concluía en el informe del caso de la Municipalidad del Cusco, “el diagnóstico correspondiente al tema educativo se restringe a datos sobre número de docentes y alumnos matriculados, y tasas de analfabetismo”.

En el estudio se ha constatado que son las municipalidades más pobres –las municipalidades rurales de Ccarhuayo y de Fernando Lores-, las que se ven forzadas a atender la demanda social de sus comunidades principalmente a través de la dotación de infraestructura y equipamiento. En los contextos urbanos, las políticas municipales prioritarias son concebidas como una acción de atención hacia lo que se percibe como “problemas sociales”, tales como el desempleo o la violencia juvenil –como el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres-.

Si bien en determinados casos hay un interés declarativo por incidir en la definición del currículo desde el gobierno local –o incluso está considerado dentro de las atribuciones definidas en el ROF de la municipalidad-, esto contrasta fuertemente con la falta de experiencia municipal en temas de ese tipo o en asuntos relacionados a la gestión pedagógica, en general. Desde la percepción de las mismas municipalidades, los asuntos que les son más ajenos y que perciben como complejos y delicados son aquéllos referidos a lo pedagógico y lo curricular.

En el caso de las municipalidades rurales, es claro que éstas juegan un rol supletorio frente a la relativa ausencia del Estado central y sus actores sectoriales en el nivel local. Pero aún cuando se justificara políticamente este tipo de intervención, hay elementos que permiten dudar acerca de la efectividad de las intervenciones del gobierno local – como el reconocimiento que éstas no llegan a cubrir del todo las necesidades de la población-.

3) Tipificación de las acciones municipales en relación a la educación

En el siguiente cuadro se presenta un esquema de caracterización de los casos estudiados. Ahí se han señalado hasta once características básicas halladas en el análisis de las principales actividades realizadas por los gobiernos locales. En las columnas se han colocado las cinco municipalidades estudiadas; y en los casilleros se han marcado aquellas características que corresponde a cada caso. Debe tenerse en cuenta que se ha usado como criterio el hecho que sea una característica predominante y significativa para el caso específico; motivo por el cual habrán algunas que en menor medida o en forma circunstancial sí podrían corresponder a un caso pero que –a la luz del análisis del caso realizado en el informe respectivo- no forma parte de las actividades prioritarias desarrolladas por esa municipalidad.

Como puede verse, la caracterización permite agrupar –por un lado- a las municipalidades de Ccarhuayo y de Fernando Lores bajo un solo perfil. Ubica, por otro lado, a la Municipalidad de San Martín de Porres y la Municipalidad de Mala como casos similares, en el sentido que presentan en la práctica funciones parecidas –aunque con estrategias diferenciadas- en relación a los temas de educación, cultura y deporte. Se puede constatar, además, que ambas municipalidades presentan mayores matices en cuanto al tipo de actividad desarrollada –quizás por la mayor complejidad de su realidad urbana-. Finalmente, esta descripción de funciones encasillaría al caso de Cusco en una caracterización separada –aunque compartiendo algunos rasgos con las otras dos municipalidades urbanas, la de San Martín de Porres y la de Mala, por ejemplo en cuanto a acciones de capacitación técnico productiva hacia determinados grupos de la población-.

Esquema de perfiles según actividades distintivas en educación

Perfiles	SMP	Cusco	Mala	Fernando Lores	Ccarhuayo
Municipalidad que provee infraestructura (construcción y refacción de locales) y proporciona algo de equipamiento (computadoras, materiales, etc.)				X	X
Municipalidad que promueve la vigilancia social del ausentismo docente y/o de la deserción escolar					X
Municipalidad que apoya a las redes educativas (con transporte y movilidad)				X	
Municipalidad que promueve la capacitación docente			X		
Municipalidad que promueve programas de lectura y de alfabetización	X		X		
Municipalidad que promueve la capacitación para el trabajo bajo una visión técnico productiva y/o apoya a las Pymes	X	X	X		
Municipalidad que apoya una instancia de gestión participativa local en educación (COPALE o Mesa de Educación)	X		X		
Municipalidad que promueve la identidad y la cultura a través de charlas y/o de eventos artísticos y culturales	X	X	X		
Municipalidad que promueve la cultura a través del servicio de biblioteca y de una línea editorial de publicaciones		X			
Municipalidad que promueve la educación ciudadana a través del trabajo con organizaciones y grupos de jóvenes, mujeres o de la tercera edad	X		X		
Municipalidad que promueve el deporte y la recreación como elemento central de la política municipal	X		X		

A continuación se hará una explicación de los criterios que han llevado a identificar estos perfiles.

Las municipalidades rurales estudiadas –tanto la de Fernando Lores como la de Ccarhuayo- representan casos de gobiernos locales conducidos por autoridades preocupadas en atender las demandas inmediatas de educación local, referidas principalmente a los aspectos de infraestructura y la supervisión de docentes en las escuelas. Sin duda, esta acción responde en gran medida a la ausencia y las debilidades del estado central en la provisión del servicio educativo en esas zonas alejadas y de relativo difícil acceso.

Casi se podría decir –usando la frase recogida en Fernando Lores- que se trata de municipios conducidos por “alcaldes escueleros”; vale decir, alcaldes que se han preocupado básicamente por la construcción de escuelas. En los últimos años, en Fernando Lores ha habido dos alcaldes de formación docente que han venido gobernando la municipalidad a lo largo de cuatro periodos. El actual alcalde estuvo antes a cargo de la municipalidad entre 1996 y 1998 y ahora volvió a ser elegido autoridad edil desde el 2007. El anterior alcalde gobernó por dos períodos seguidos (desde 1999 hasta el 2006), y fue en ese lapso que se construyeron más de 90 escuelas.

En este el distrito amazónico también ha habido apoyo de parte de la Municipalidad a la Red Educativa local a través de la provisión de transporte y el otorgamiento de dinero para sufragar los costos de movilidad para las supervisiones y las actividades de la misma.

En el caso de Ccarhuayo, la municipalidad promueve la vigilancia social del ausentismo docente y/o la deserción escolar. La preocupación por la supervisión del trabajo docente se centra en el interés por hacer cumplir al menos en forma mínima la asistencia de los docentes a las escuelas. En ese sentido, se ha registrado en el caso de Ccarhuayo un intento de encontrar una estrategia de control de los docentes “ausentistas” y una acción dirigida a lograr disminuir los índices de deserción escolar. Esto se ha hecho a través de la vigilancia directa de la municipalidad o en forma indirecta a través del trabajo que desarrolla la DEMUNA con apoyo de la comunidad.

Sin embargo, como ya se ha señalado, más allá de la voluntad y la buena intención de las autoridades ediles, en ninguno de los dos casos se ha encontrado una preocupación por la calidad de la educación que se imparte y que vaya más allá del problema del ausentismo docentes y la infraestructura escolar.

Mientras que en las municipalidades rurales de Ccarhuayo y de Fernando Lores las prioridades están centradas en la atención de las necesidades de infraestructura escolar y el problema de la asistencia docente, en el resto de municipalidades la incidencia sobre la educación escolarizada es menor. Quizás habría que mencionar el caso de la Municipalidad de Mala donde ha habido algún apoyo a la infraestructura de los PRONOEIs y Wawa Wasis –el mismo que se remonta al vínculo asistencialista que el actual alcalde tenía con su comunidad antes de llegar a ser elegido autoridad política local-. Sin embargo, como en el resto de municipalidades urbanas, ahí también las acciones y los programas municipales enfatizan más bien la importancia de la difusión cultural y las labores de promoción, capacitación y formación en valores ciudadanos. Los grupos objetivo son otros, y el tipo de actividades también.

La Municipalidad Provincial del Cusco constituye un caso caracterizado por las políticas orientadas a la promoción de la identidad y la cultura a través del servicio de biblioteca y la difusión de eventos artísticos y culturales. El enorme legado histórico de la ciudad, así como la importancia económica que tiene el turismo en esa localidad, ha llevado al gobierno local a dar énfasis a la cultura local y regional –incluyendo una línea editorial de publicaciones sobre temas relacionados-.

Si bien algo de ese perfil es compartido por la Municipalidad de San Martín de Porres a través del énfasis en el tema de la identidad local, las autoridades de esta comuna tienen –más bien- como principal foco de atención la promoción de la educación ciudadana a través del trabajo con organizaciones y grupos de jóvenes, mujeres o personas de la tercera edad. En forma complementaria, se desarrolla un trabajo intenso en el campo del deporte y la recreación –lo cual tiene estrecha relación con la trayectoria y el perfil de su actual alcalde-.

La Municipalidad de Mala comparte varias características con esa última municipalidad. Por ejemplo, la promoción de actividades orientadas a la educación ciudadana con organizaciones y grupos sociales específicos, o la promoción del deporte y la recreación como elemento central de la política municipal. Además, en ambos casos existe un apoyo de la municipalidad a una instancia de gestión participativa local de la educación –aunque, ciertamente, con niveles de avance y consolidación diferentes-. En el caso de Mala, está el Concejo Participativo Local de Gestión de la Educación – COPALE (expresión de un proceso que duró casi cuatro años; mientras que en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres, aparece la Mesa de Educación como una iniciativa de sólo algunos meses.

Hay una característica que es compartida por estas dos municipalidades y también la Municipalidad del Cusco, y es la que se refiere a la promoción de la capacitación para el trabajo. Sin embargo, hay algunas diferencias que conviene tener en cuenta. En el caso del Cusco, la labor de la municipalidad se restringe al apoyo a grupos de pequeñas y micro empresas de la ciudad. En el caso de Mala ese tipo de actividades responde más al objetivo de atender necesidades de empleo e ingresos de la población en general. En cambio, en el caso de San Martín de Porres ese tipo de labor tiene un fundamento más “social” –en la medida que está orientada por objetivos de integración de “grupos vulnerables”-, aunque también se incluye una línea de apoyo a las Pymes.

La presencia de un Instituto Superior Tecnológico en el caso del distrito de Mala parece ser determinante en la relativa prioridad que tiene la educación para el trabajo como parte de los planes y las actividades del gobierno local. Adicionalmente, pareciera que la presencia de dos Institutos Superiores Pedagógicos –en un distrito con una población de 25,269 habitantes y que cuenta con 78 instituciones educativas- ha influenciado en la realización de acciones de capacitación docente promovidas desde la municipalidad.

Por último, otro elemento que –en cierto sentido- comparten las tres municipalidades urbanas es el referido a la promoción de la identidad y la cultura local y/o regional a través de charlas y/o de eventos artísticos y culturales. Sin embargo, debe señalarse que es en la Municipalidad del Cusco donde se observa que ese tipo de acciones cobran una proyección central en la labor y la imagen edil. Como se ha señalado en el informe respectivo, la explicación tendría que ver principalmente con el carácter excepcional

que representa ese caso, dado el inmenso legado histórico, arqueológico y patrimonial, y la importancia de las actividades turísticas en la vida social, política y económica de esa provincia.

4) Instrumentos de gestión e importancia de la educación en ellos

El estudio comprendió, entre otras tareas, un análisis del rol que ocupa la educación dentro de los planes y documentos de gestión de las municipalidades visitadas. Esta información era importante en la medida que, aún cuando son documentos meramente formales (y, muchas veces, sin aplicación en la realidad), sí constituyen un referente normativo que puede orientar y definir las políticas de los gobiernos locales.

Un primer dato a tener en cuenta es que, a nivel nacional, una importante proporción de ese tipo de instituciones carece de esos instrumentos de gestión¹. Por ello, no debe resultar una sorpresa haber constatado que algunos de los casos estudiados –como Mala y Ccarhuayo- no cuentan con documentos clave como el MOF o el CAP. Como se puede ver en el siguiente Cuadro, en todas las municipalidades visitadas se cuenta con instrumentos de gestión recientemente elaborados. En el caso de las municipalidades de San Martín de Porres, de Cusco y de Mala, hay algunos instrumentos que son modificaciones de documentos cuya elaboración no se remonta a más de cuatro o cinco años hacia atrás. En los casos de las municipalidades rurales, estos documentos son los primeros de ese tipo –aunque en el caso de Ccarhuayo parece haber habido algún documento similar previo elaborado bajo la asesoría de CCAIJO, sobre el cual las actuales autoridades no tienen conocimiento-.

Municipalidad	PDC	ROF	MOF	CAP
San Martín de Porres	SI 2004-2014	SI 2007 *	SI 2007 *	SI 2007 *
Cusco	SI 2004-2012	SI 2007 *	SI 2004	SI 2004
Mala	SI 2004-2010 **	SI 2007 *	NO En elaboración	SI 2008 *
Fernando Lores	SI 2004-2013	SI 2007	SI 2007	SI --
Ccarhuayo	SI 2007-2010	SI 2007	SI 2007	NO

* Es una reelaboración de documentos elaborados en años recientes.

** En el caso de Mala, el PDC sólo está disponible una versión en PPT elaborada por la ONG “Huayuná”.

¹ De acuerdo a estadísticas nacionales, el 41 % de las municipalidades del país no cuenta con los instrumentos de gestión básicos para su funcionamiento (INEI 2004). Esa cifra contrasta con lo hallado en los casos visitados. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el dato del INEI es de hace 4 años, y que en los casos estudiados los instrumentos de gestión con que cuentan han sido elaborados recientemente.

En ese sentido, el caso de la Municipalidad de Ccarhuayo es particular, no sólo porque el PDC acababa de elaborarse, sino porque éste no era conocido por las autoridades y los funcionarios de la misma municipalidad. De hecho, en el local municipal no se encontraba dicho documento –y algunos regidores y funcionarios no podían asegurar si existía-; motivo por el cual se tuvo que buscar en la ciudad del Cusco al Asesor Legal para obtener una copia del PDC. Esto revela, al mismo tiempo, el carácter meramente formal de ese documento.

También debe mencionarse el hecho que en Mala fue imposible conseguir en la municipalidad el documento del PDC. Lo único que se pudo conseguir fue una versión impresa del PPT hecho por la ONG “Huayuná” –institución que se encargó del proceso de elaboración del PDC-.

Por otro lado, así como se ha verificado una desconexión entre el discurso, los presupuestos y los instrumentos de gestión, tampoco se ha registrado una coherencia al interior de estos últimos. Esto es lo que ocurre cuando no hay relación entre los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) y las actividades planificadas en el Plan Operativo Institucional (POI) de la institución y/o del área relacionada a los asuntos educativos. A modo de ejemplo, se puede mencionar el caso de la Municipalidad del Cusco. En el PDC de la misma, dentro del eje de desarrollo humano y social, en el sub eje de educación, se establece la implementación con mobiliario escolar y el apoyo al mejoramiento y la ampliación de la infraestructura educativa –aunque en la práctica no es mucho lo que la Municipalidad hace en realidad en ese campo-. Además ahí figura un programa de “Mejoramiento de la calidad educativa” que incluye como acción central la implementación de bibliotecas municipales zonales. Sin embargo, por otro lado, el tipo de actividades planteadas en los POI de la instancia encargada de ver los temas educativos –la Subgerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación (SGTECR)- correspondientes a los años 2006 y 2007, ese tipo de acciones no es recogido. Ahí se plantean más bien otro tipo de actividades, tales como el diseño de “una estrategia innovadora de alfabetización”, el fortalecimiento de las escuelas de padres de familia, un programa piloto de recuperación académica para alumnos en riesgo de repitencia, o la “capacitación de conductores y cobradores de unidades de servicios públicos” para mejorar el trato con los usuarios.

Otro aspecto importante a ser analizado es la importancia que tiene la educación al interior de los instrumentos de gestión. En cuatro de las cinco municipalidades estudiadas, la educación forma parte de los ejes de desarrollo plasmados en los documentos de gestión –mientras que en el caso del Cusco no aparece muy clara la centralidad de la misma en el PDC-. Sin embargo –como ya se mencionó- un análisis del contenido de esas propuestas revela poca claridad y mucha incoherencia en los planteamientos. No se percibe –en ningún caso- una estrategia clara de intervención en el ámbito de la educación distrital. Al final, lo que se tiene son principios o ideas generales, que a nivel de los Planes Operativos se traducen en un listado de obras y actividades que no responden a una estrategia global de mediano plazo.

Incluso, siguiendo con el caso de Cusco, hay un desfase entre el POI de la Gerencia de Turismo, Educación, Cultura y Medio Ambiente (GTECMA) y el POI de la Subgerencia (SGTECR) encargada del tema educativo –y dependiente de la primera-. En el primero no aparece la educación como uno de los ejes, mientras que en el

segundo sí aparece como eje central, con el objetivo de “promoción del desarrollo de las capacidades y potencialidades de la población, con una educación de calidad.”

Además, como se señalara antes, hay otro desfase –aún mayor, y que se verá más adelante- consistente en la diferencia entre lo planteado en los instrumentos de gestión en general –incluyendo los planes operativos- y la práctica de las acciones desarrolladas por la municipalidad.

Para seguir con el caso del Cusco, se puede señalar que ahí se observa un caso extremo de desfase entre el POI y la realidad. Se tiene un Plan Operativo de la Gerencia de Turismo, Educación, Cultura y Medio Ambiente (GTECMA) donde se señala una serie de acciones orientadas a incidir en la gestión educativa –aunque la calidad del planteamiento deja mucho que desear-. Estas ideas fueron plasmadas a partir de la inspiración y la experiencia de una docente con trayectoria de trabajo en la región. Es, por así decirlo, lo que desde la concepción de esa persona la municipalidad “debe hacer” en materia educativa. Pero la salida de esa docente, y la falta de una estructura organizativa que respalde esas acciones, han hecho de ese POI un documento inviable. Incluso, el mismo contenido, sentido y alcances de la propuesta, no son manejados por el personal que actualmente trabaja en esa Gerencia. Y, preguntados sobre la posibilidad de llevar adelante ese plan, éste ha señalado que simplemente en la práctica no se puede –dadas la falta de personal idóneo y la carencia de recursos para su implementación-.

5) Recursos presupuestales y educación

La inversión de las municipalidades en actividades y programas relacionados a la educación depende –en parte- de la disponibilidad de sus recursos presupuestales.

Las principales fuentes de ingreso no son las mismas para todos los casos. Para Cusco y San Martín de Porres la primera fuente son sus ingresos propios; para Mala y Ccarhuayo es el Canon, y para Fernando Lores es casi por igual el FONCOMÚN y el Canon.

Por otro lado, si bien se puede decir que en todas las municipalidades el FONCOMÚN aporta una proporción importante de sus ingresos, como se verá luego, algunas de ellas tienen mayor capacidad de generación de ingresos propios.

En general, las municipalidades presentan limitados recursos –lo cual se hace evidente en los presupuestos anuales que manejan-. Sin embargo, esta afirmación debe relativizarse a la luz de las situaciones contrastantes y heterogéneas que representan los cinco casos analizados. Son las municipalidades rurales las que tienen menores recursos (activos, bienes, etc.) y los presupuestos más exigüos (Ver siguiente cuadro).

Es necesario remarcar el hecho que se asiste a una nueva coyuntura de mayores ingresos de los gobiernos subnacionales generados por la mayor disponibilidad de recursos del erario público y la transferencia de los mismos desde el gobierno central. Esto en términos relativos tiene suma importancia, al menos en casos como el de Ccarhuayo, dado que ello se ha visto reflejado en el incremento de su PIA y los cambios registrados en el monto total del Presupuesto Institucional Modificado.

En el caso de Fernando Lores se observa una tendencia similar –aunque de menor magnitud-. Ello se deduce a partir de una comparación del PIA 2005 (que figura en la base de datos del RENAMU²) y el PIA 2007, de donde se deduce que el presupuesto de esa municipalidad pasa de S/. 3'443,441 a 5'505,721.

Probablemente, el incremento en los presupuestos de las municipalidades de Ccarhuayo y de Fernando Lores sea uno de los factores que ha llevado a que en la actualidad éstas cuenten con un presupuesto per cápita más alto que otros gobiernos locales –incluso que el del distrito limeño de San Martín de Porres- (ver siguiente Cuadro).

Municipalidad	Presupuesto Total (S/.)	Presupuesto per cápita (S/.)	% de ingresos propios
San Martín de Porres	57'205,889 (PIA 2007)	102.27	39.7
Cusco	61'509,169 (PIM 2007)	196.54	37.4
Mala	8'890'846 (PIM 2007)	351.85	19.3
Fernando Lores	5'005,721 (PIA 2007)	267.31	1.5
Ccarhuayo	1'584,790.00 (PIM 2007)	538.49	10.8

Otro dato a tener en cuenta se refiere a la capacidad de gestión financiera de cada gobierno local. En ese sentido, debe observarse que –de lejos- son las municipalidades rurales las que siguen teniendo menor “autonomía financiera”; motivo por el cual sus presupuestos siguen dependiendo fuertemente de las transferencias del gobierno central. Aunque en el caso de Ccarhuayo el incremento de ingresos propios (principalmente por la venta de materiales a la empresa CONIRSA) ha sido determinante para presentar un cambio importante y tener ahora un porcentaje de 10.8 % de “autonomía financiera” –teniendo sobre todo en cuenta que según información del PIA del año 2005, ese porcentaje era de sólo 1.7%-.

De todos modos, son las municipalidades de San Martín de Porres y de Cusco las que presentan mayor nivel de autonomía en la captación o generación de recursos propios. Aunque, por otro lado, se puede deducir que la mayor o menor autonomía financiera no

² INEI. Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU 2006 (Información a diciembre del 2005): <http://www.inei.gob.pe/web/registronacionaldemunicipalidades.asp?vamod=4>

asegura una mejor gestión educativa o una mayor presencia del gobierno local en temas de educación –como lo parece demostrar el caso de Cusco-.

Esta información parece corroborar algunas tendencias históricas recientes –salvo el caso de Ccarhuayo que sí resulta ser una excepción-. De acuerdo a fuentes referidas al PIA del año 2005, el porcentaje de ingresos propios en el caso de la Municipalidad distrital de Fernando Lores era de sólo 2.1%; mientras que el de la Municipalidad Provincial del Cusco era 40.6% –en ambos casos, cifras similares a las del año 2007-.

En general, más allá de la poca o mucha disponibilidad de recursos, el estudio ha podido comprobar que en términos relativos las municipalidades no invierten mucho en actividades y proyectos de educación, recreación, deporte y cultura. Los montos invertidos están alrededor de los 200,000 nuevos soles en cada caso –salvo Fernando Lores, donde la municipalidad realiza un gasto por 558,404 nuevos soles- (ver siguiente cuadro).

Municipalidad	Presupuesto de Educación (S/.)	% del Presupuesto total (S/.)	% del PP de Educación
San Martín de Porres	205,755 (Ejecutado 2007)	0.36 (Ejecutado vs. PIA 2007)	5.16 *
Cusco	268,704 (POI 2007) **	0.44	8.2
Mala	172,000 (Ejecutado 2007)	1.94 (Ejecutado vs. PIM 2007)	1.7
Fernando Lores	558,404 (PIA 2007)	11.2 (PIA 2007)	26.6
Ccarhuayo	212, 877 (PIM 2007)	12.2 (PIM 2007)	22.04

* Incluyendo “Programa Distrital de Ciudadanía y Valores” –asumiendo que el mismo incluye acciones de capacitación-.

** Esta información se tomó del documento “Reestructuración del Plan Operativo Institucional 2007 – Subgerencia de Turismo, Educación, Cultura y Recreación”, de fecha: 06 de Agosto 2007.

Sin embargo, sí se observan diferencias significativas en la cifras del gasto relativo en las municipalidades estudiadas. Por un lado, están las municipalidades de San Martín, Cusco y Mala –pero sobre todo las dos primeras-, donde el gasto en educación es de 0.36 %, 0.44 % y 1.94 %, respectivamente, del presupuesto total. Pero, por otro lado, se tiene a la Municipalidad de Fernando Lores y la Municipalidad de Ccarhuayo –las dos

rurales de la muestra- donde esos porcentajes son significativamente más altos: 11.2 % y 12.2 %, respectivamente.

Este mayor compromiso de las municipalidades más pobres se refleja también en sus Presupuestos Participativos, donde se observa que las proporciones que representa el gasto en educación son –en casi todos los casos- mayores que los porcentajes del presupuesto total. Al mismo tiempo, se observa un patrón similar en cuanto a la importancia que tiene la educación para las dos municipalidades rurales, Ccarhuayo y Fernando Lores, donde los recursos relativos destinados a educación a través del Presupuesto Participativo son más altos: 22.04% y 26.6%, respectivamente. Ello estaría revelando la prioridad que tiene para la misma población de esas localidades las necesidades relacionadas a la educación.

De esa información se deduce una conclusión muy importante: si bien, en general, lo que invierten las municipalidades en educación es poco, los municipios más pobres parecen estar realizando mayores esfuerzos relativos –en términos económicos- en favor de la educación que los municipios menos pobres. En términos comparativos, las municipalidades rurales –las que tienen mayores carencias institucionales y sociales, precisamente- son las que invierten más.

En general, la relativa escasa importancia que las otras municipalidades le dan a esas áreas de trabajo dentro de sus presupuestos puede tener varias explicaciones. Pero creemos que básicamente tiene que ver con un asunto de prioridades de los problemas y necesidades de la comuna. Los casos de San Martín de Porres y Cusco reflejan, claramente, la prioridad que tiene para las respectivas municipalidades la solución de problemas de desarrollo urbano y acondicionamiento territorial, así como problemas de transporte y –en el primer caso- aquéllos relacionados a la seguridad ciudadana.

Aunque está pendiente un análisis que fije los mecanismos a través de los cuales esas prioridades se traducen en instrumentos de gestión, éstos –por su parte- en planes operativos, y éstos a su vez en acciones canalizadas a través de proyectos y actividades, es posible deducir de los casos analizados cierta lógica –basada seguramente en una mezcla de criterios políticos, electorales, sociales y técnicos- que orienta la priorización de las partidas presupuestales.

Resulta interesante constatar que en el caso del Cusco las partidas de inversión en temas de cultura son solventadas en una proporción importante a partir de los aportes del sector privado. Debe recordarse, en ese sentido, el convenio entre la Municipalidad Provincial y la Cervecería Backus, en virtud del cual esta empresa aporta alrededor de US\$ 180,000 dólares al año, de los cuales un 10 por ciento de este importe, vale decir 18 mil dólares, se dedica a sufragar gastos relacionados a la cultura –monto que representa casi el 12 % del presupuesto municipal dedicado al área de educación, cultura y recreación-.

Otro caso interesante, aunque en otro sentido –quizás contrario-, es el de la Municipalidad de Mala. Como se ha analizado en el informe respectivo, en la jurisdicción opera la minera Condestable, cuyas actividades de proyección social mueven una importante cantidad de recursos económicos. Aunque por asuntos de confidencialidad no fue posible tener el monto exacto del presupuesto involucrado, se sabe que la empresa tiene programado para el año 2008 invertir un monto aproximado

de 500,000 nuevos soles en actividades de responsabilidad social. Esto tiene que ver con un tema que será retomado luego: cómo los gobiernos locales pueden aprovechar, en el mejor sentido del término, la presencia de empresas e instituciones que pueden aportar al desarrollo local de la educación.

Por otro lado, si bien –como se ha hecho notar- son las municipalidades más pobres las que están realizando mayores esfuerzos de inversión en educación, debe tenerse en cuenta que los montos absolutos de recursos disponibles –en ese tipo de municipalidades- son tan bajos que difícilmente podrían “solucionar” ninguno de los desafíos específicos que desean atender sin fuertes medidas de apoyo y compensación desde niveles superiores del gobierno, ni podrían contribuir a resolver los graves problemas nacionales de desigual acceso a recursos educativos. Aunque se hace necesario estudios que profundicen sobre este tema, se puede mencionar como dato el hecho que en Ccarhuayo un estimado de la inversión de la Municipalidad en temas de educación, recreación y deporte por alumno matriculado en el sistema da como resultado S/. 232 nuevos soles por alumno al año; sin embargo, para el caso de Fernando Lores ese mismo cálculo arroja un monto de sólo S/. 46 nuevos soles anuales por alumno.

Finalmente, debe observarse que el patrón de distribución de los recursos que les son transferidos desde los niveles centrales, incluyendo los del Presupuesto Participativo (PP), tiende a reforzar desigualdades al interior de sus ámbitos territoriales. El caso de Fernando Lores es significativo en ese sentido: teniendo un 78 % de población viviendo en zonas rurales, el presupuesto destinado a educación en el PP está focalizado en la zona urbana (dado que casi la mitad de los recursos se invierten en proyectos ubicados en esta área). Lo cual plantea el tema de las políticas municipales y la equidad educativa en el distrito y las posibilidades de una redistribución más justa y acorde con la heterogeneidad local.

6) Estructura organizativa, capital humano y gestión educativa

En términos de su capital humano, los perfiles de las municipalidades son sumamente heterogéneos. Por un lado, está la Municipalidad de San Martín de Porres que cuenta con un importante staff de profesionales como parte de la plana de funcionarios y empleados –aunque gran parte de ellos, según referencia de la misma Gerente Municipal y la Sub Gerente de Potencial Humano, es personal antiguo, sin motivación ni compromiso para el trabajo-. En el caso de la Municipalidad de Mala se observa una importante proporción de profesionales y técnicos. Y, contrariamente a lo esperado, pareciera que en la Municipalidad Provincial del Cusco el porcentaje de personal profesional es minoritario –incluso dentro de la plana de funcionarios-.

Los casos de las municipalidades rurales son los que corresponden a las instituciones con mayor debilidad en cuanto a su capital humano. Particularmente notable es la situación de la municipalidad de Ccarhuayo –donde de los 9 trabajadores y funcionarios, sólo 2 tenía el nivel de técnico y uno es bachiller en contabilidad, descontando al abogado de la DEMUNA y los dos profesionales que ejercen funciones como asesores externos (un abogado y una contadora)-.

Las municipalidades rurales o las municipalidades de pequeñas ciudades como Mala parecen tener dificultades para armar equipos de trabajo en el plano administrativo. En el caso de Fernando Lores, por ejemplo, a la nueva administración municipal no le ha sido fácil asumir sus funciones por la complejidad y las exigencias que la nueva normativa demanda. Avanzado el primer año de su gestión, aún no parece haber consolidado su equipo de gestión completamente. La municipalidad de Ccarhuayo, por su parte, está haciendo recientes esfuerzos por dotarse de un capital humano calificado para asumir los desafíos de la modernización de su gestión –recurriendo a la contratación de profesionales residentes fuera del distrito–.

El recurso usado por la institución edil de contratar los servicios de personas “de fuera” parece generar algún tipo de desencuentros y recelos que afectan indirectamente las relaciones internas, el vínculo con la población y la gestión en sí. En municipios relativamente pequeños –como Mala o Ccarhuayo– el malestar entre la población responde a sus expectativas para que la municipalidad atienda las demandas locales de empleo y provea de puestos de trabajo a los lugareños.

En particular, en las municipalidades rurales la deficiencia de profesionales es notable y parece estar relacionada a un problema de escasa oferta de personal calificado a nivel local. Lo que sí parece haber es un mercado de profesionales a nivel regional conformado por personas que en cierto modo se han ido especializando en temas municipales –aunque su tamaño y calidad no ha podido ser evaluado en este estudio–. Se trata de un conjunto de profesionales, técnicos, planificadores y administrativos con experiencia en temas administrativos, proyectos productivos y obras de ingeniería.

Un problema que parece afectar la gestión en algunas municipalidades es la inestabilidad del personal –sobre todo de funcionarios–. En la Municipalidad Provincial del Cusco, a lo largo de los seis meses en que se tuvo contacto con la misma se registró al menos un cambio en la Gerencia Municipal, otro en la Gerencia de Planificación y Presupuesto y dos en la Gerencia de Turismo, Educación, Cultura y Medio Ambiente. La inestabilidad de las personas a cargo de esta última gerencia, así como la indefinición en la designación de funcionarios a cargo de las respectivas Subgerencias dentro de ella, revelan además el nivel de prioridad otorgada a instancias encargadas de ver la educación y la cultura. En general, este caso muestra cómo la inestabilidad del personal –producto de los vaivenes y conflictos políticos internos– afecta la gestión de las políticas municipales.

Por otro lado, se observa que las municipalidades por lo general no cuentan con personal especializado en temas educativos. Salvo uno o dos casos –el de Mala y el de San Martín de Porres–, no se registra la presencia de docentes, de pedagogos o de personas con experiencia (bien sea en educación escolar o en educación popular) que pudieran dar sostén al desarrollo de actividades y programas de corte educativo, cultural y recreativo.

Esta ausencia de profesionales especializados en temas educativos o con experiencia de responsabilidad de programas y servicios educativos, no sólo tiene que ver con la ausencia de una oferta local, sino con el hecho que tradicionalmente las municipalidades han restringido sus acciones bien a la realización de obras de infraestructura o bien a actividades culturales (por ejemplo, biblioteca) y recreativas (que requiere de un mínimo esfuerzo técnico o profesional de organización y promoción, y que

generalmente se restringe a la construcción de infraestructura o la organización de campeonatos deportivos).

El análisis de los casos revela que la presencia de profesionales de la educación (pedagogos, docentes) a cargo de las instancias encargadas de ver la problemática educativa, parece resultar clave para consolidar la intervención municipal en esos ámbitos. Ese perfil profesional hace una importante diferencia en el tipo de actividades realizadas por la municipalidad. Al mismo tiempo, resulta válido sostener que dicha presencia obedece precisamente a cierta orientación en la política municipal y las actividades que ésta proyecta hacia la comunidad. Tales serían los casos de Mala y de San Martín de Porres.

En general, se observa que en aquellas municipalidades donde se está haciendo “algo” en relación a la educación y que va más allá de la construcción de aulas o la atención a problemas de infraestructura, la persona encargada de ver esos temas es docente. Es el caso de la Municipalidad de Mala donde la coordinación y los esfuerzos conjuntos entre la Gerencia de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana a cargo de la señora Norma Masgo, docente cesante, y la Regidora encargada de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte, la señora Gaby Quispe –también docente-, sostienen el trabajo en esas áreas marcado por un notable dinamismo. Incluso, la primera tiene además experiencia en la dirección de instituciones educativas y en el cargo de coordinadora distrital de los Wawa Wasi.

En suma, se puede concluir que el contar con profesionales dentro de su burocracia interna no implica necesariamente un mayor involucramiento del gobierno local en temas educativos, pero sí un manejo más profesional de los programas de ese tipo. Por contraste, podría mencionarse el caso de Ccarhuayo donde teniendo un capital humano relativamente “bajo” la municipalidad exhibe un perfil muy activo en relación a la problemática educativa local. Ciertamente, se trata de acciones que se restringen a la infraestructura escolar y la vigilancia social de la asistencia docente y el ausentismo escolar. Esto último sugiere que la implementación de otro tipo de actividades que involucren algún nivel de planificación educativa o de gestión escolar más amplia, sí requeriría de la participación de profesional más especializado. Así parece confirmarlo el caso de Mala y de San Martín de Porres.

En el caso de San Martín de Porres, la Dra. Beteta, a cargo de la Gerencia donde estaba el área de educación, es abogada con formación en sociología y un diplomado en gestión pública. Cecilia Fèlix actual Sub Gerente de Educación, Deporte y Cultura es socióloga que trabajó en la ONG Alternativa, con experiencia en gestión de proyectos sociales. El Gerente de Participación Ciudadana, Martín Mateus, es Comunicador Social, con experiencia municipal en Gerencias de Participación Vecinal y en la de Desarrollo Humano.

En otras palabras, ni la disponibilidad de recursos, ni el nivel de calificación o profesionalización del personal garantizan una intervención significativa y adecuada en el ámbito de la educación. Hace falta, además, voluntad política y planes de desarrollo. Si bien los recursos son indispensables, no constituyen una garantía de mayor eficiencia en la gestión educativa local. Sin embargo, al mismo tiempo, la implementación de acciones educativas parece requerir necesariamente de la incorporación de personas

profesional y técnicamente especializadas en temas de trabajo comunal, educación y capacitación social.

En cuanto a la organización interna de las municipalidades debe señalarse que en tres de los casos estudiados –Ccarhuayo, Fernando Lores y Mala- las municipalidades cuentan con una organización reciente como producto de un intento de modernización de la gestión; mientras que en un caso –el de San Martín de Porres- se observa un proceso de adaptación de la estructura anterior.

En todos los casos, el ámbito de la educación forma parte de los objetivos y las funciones establecidos en los instrumentos de gestión; específicamente se encuentran definidos en el ROF, el MOF, el organigrama y el CAP.

En cierto sentido, la manera como está planteada la organización formal tiene relación con la prioridad que le da la municipalidad al tema educativo y el tipo de actividades que desarrolla en este campo. Un ejemplo de ello es el caso de la Municipalidad Provincial del Cusco donde las funciones relacionadas a la educación aparecen junto con otras funciones derivadas de campos tan amplios y disímiles como el turismo y el medio ambiente –además de la cultura y la recreación-.

Por otro lado, confirmando el desfase que parece haber entre los distintos niveles antes mencionados, la existencia de una estructura formal no es requisito indispensable para que la institución municipal tenga iniciativas en ese campo. El caso de Ccarhuayo así lo demuestra: se tiene una municipalidad que “hace mucho” en relación a la educación, sin contar siquiera con un puesto, cargo o instancia formal encargada del tema. Sin embargo, el tipo de acciones que lleva a cabo la Municipalidad referidas la vigilancia social de la asistencia de docentes y la construcción y –eventualmente- la provisión de equipamiento a las escuelas no requiere mayor aparato burocrático, ni mayor nivel de calificación del personal. Obviamente, también es cierto que ello es posible dada la extensión de la jurisdicción y el tamaño de la municipalidad –por lo cual las funciones recaen directamente en el regidor encargado de la Comisión respectiva-.

Lo que sí parece ser una constante en los cinco casos estudiados es que el Cuadro de Asignación de Personal - CAP no tiene relación con el número de personas que laboran en la municipalidad o la instancia correspondiente al área educativa, como tampoco con los puestos desempeñados, y menos aún con su nivel de formación de los cuadros o empleados estables o contratados.

En parte, eso parece obedecer a que las funciones formales en educación de las Municipalidades no han estado definidas. Pero también el hecho que por lo general los instrumentos de gestión de los gobiernos locales suelen ser documentos formales sin sustento presupuestal, así como sin conexión con la práctica real ni continuidad en el largo plazo.

Como puede verse en el cuadro adjunto, las denominaciones de las instancias formales que tienen a cargo los temas relacionados a la educación son variadas. En las dos municipalidades rurales sólo se cuenta con Direcciones –las mismas que corresponden a una estructura antigua, no actualizada, de organización municipal-. Al menos en el caso de Ccarhuayo, en la práctica es el regidor encargado de la Comisión de Educación la persona que realiza las funciones ejecutivas y operativas relacionadas a la educación.

Por su parte, en otras dos municipalidades –la de Mala y la de San Martín de Porres- la educación está bajo el área de una subgerencia específica.

Municipalidad	Instancia educativa				POI en Educ.	Instancia Participativa de Gestión Educativa Local
	Instancia formal	Funcionario/ autoridad a cargo en la práctica	No. trabaj. MOF	No. real trabaj.		
SMP	Gerencia de Participación. Ciudadana - Sub Gerencia de Educación, Cultura, Deporte y Recreación	Sub Gerente de Educación, Cultura, Deporte y Recreación	5	4	SI	SI
Cusco	GTECMA – SGTECR – División Funcional Museo de Arte Contemporáneo, División. Func. de Biblioteca. Municipal; División Func. de Educación, Cultura y Recreación	Gerente de Turismo, Educación, Cultura, y Medio Ambiente	21 (Sub Gerencia)	3	SI	NO
Mala	Gerencia de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana – Sub Gerencia de Educación, Cultura y Deporte	Gerente de Desarrollo Humano y Participación Ciudadana/ Regidora Educación, Cultura, Recreación y Deporte	--	1 - 8	SI	SI
Fernando Lores	Dirección de Desarrollo Social	Regidora de Servicios Públicos	4 (Direc. Des. Soc. - 0 en educac.)	0	NO	NO
Ccarhuayo	Dirección de Desarrollo Social – Unidad de Desarrollo Social	Regidor Deporte, Cultura y Educación	4 (Unidad de Des. Soc. -1 promotor de educación)	0	NO	NO

En todos los casos, el número de personas que según lo formalmente establecido debería dedicarse a la implementación de actividades y programas de educación, cultura y recreación, es mayor al personal que realmente lo hace. En las municipalidades rurales, en realidad no hay una instancia específicamente dedicada a ello; tampoco personal asignado para esas tareas. En cambio, en Mala, el activismo recae en la Gerente del área respectiva y la regidora encargada del tema; quienes a su vez cuentan con el apoyo eventual y multifuncional del personal de esa gerencia –que en total suma 8 personas-.

La Municipalidad del Cusco revela escasa implementación real de recursos humanos dedicados al tema de educación –salvo aquel personal que está laborando en cuestiones relacionadas al servicio de biblioteca-. Por eso, si bien en el MOF respectivo se consignan 21 personas en la Subgerencia de Turismo, Educación Cultura y Recreación, en la práctica no son más de tres las que trabajan en la División de Educación, Cultura y Recreación –dentro de dicha Subgerencia-. El resto trabaja en la División de Museo de Arte Contemporáneo y la División de Biblioteca Municipal –también dentro de esa Subgerencia-.

El escaso número de personas dedicadas al tema educativo –en aquellas municipalidades donde existe este personal- da como resultado adicional una sobrecarga de trabajo para cumplir con diversas funciones que van más allá de lo educativo. De hecho, en ningún caso el personal indicado en el CAP ha sido cubierto. En la Municipalidad de San Martín de Porres, el área de Educación –que ha pasado a partir del año 2008 a la Gerencia de Participación Ciudadana- cuenta con sólo 4 personas para realizar numerosas actividades de proyección comunitaria.

Por otro lado, resulta revelador que sean las municipalidades rurales las que no tienen ningún tipo de documentación de planificación referida a la educación. Las otras tres municipalidades sí cuentan con Planes Operativos para el área respectiva. No obstante, ello mismo revela que el contar con un instrumento de ese tipo no es necesariamente un indicador de un accionar permanente y significativo en el terreno educativo. Los casos de Ccarhuayo y de Fernando Lores, precisamente, son una muestra de ello.

Por contraste, el caso de Cusco es –nuevamente- uno de los más reveladores en la medida que la existencia de un POI de la Subgerencia de Turismo, Educación Cultura y Recreación no guarda correspondencia con la nula actividad que la municipalidad realiza en relación a la problemática de la educación –exceptuando las actividades de cultura y recreación-.

Un último tema que se deduce del cuadro anterior es el relacionado a la existencia de instancias de participación en la gestión educativa local; punto que será tratado en el siguiente acápite.

8) Variables políticas, procesos participativos y redes institucionales

Los niveles de conflicto político interno en las municipalidades pueden llegar a afectar la gestión municipal –incluyendo las instancias referidas a temas educativos–, restándole así eficiencia y capacidad de respuesta. Como se ha señalado, el caso de Cusco así parece confirmarlo.

Por otro lado, los estilos políticos también parecen marcar los ritmos y las formas de relación de la municipalidad y la población. Así, por ejemplo, el estilo político del nuevo alcalde distrital de Fernando Lores parece responder a un modelo pragmático, con tintes de clientelismo (lo cual queda reflejado en la permanente referencia a las cosas que “está dando” a la población). Al igual que su antecesor, muestra marcado interés por la necesidad de tener “obras tangibles” –palabras textuales del ex de alcalde– que tengan reconocimiento entre la población. Su interés por hacer obras incluso en el campo educativo –en este caso, la construcción de aulas o de escuelas– tiene que ver con un deseo de legitimación política. Esto podría resultar funcional a la falta de protagonismo de la municipalidad en terrenos menos “tangibles” como el aprendizaje o la gestión pedagógica. Por así decirlo, nada más “vistoso” y “legitimante” que la construcción de una obra física (en este caso, de una escuela).

Otro punto relevante es la ya mencionada discontinuidad de las políticas en los gobiernos locales visitados. Como suele suceder con diversas instancias del Estado, se observan problemas de institucionalización de la gestión. Para el tema que nos ocupa, el caso de Cusco resulta sumamente revelador de cómo durante una gestión edil anterior hubo alguna iniciativa interesante y emprendedora en torno a la publicación de textos de educación inicial –los cuadernos “Urpicha”–; experiencia de la cual los actuales empleados y funcionarios de la municipalidad no pueden si quiera dar mínima cuenta.

El cambio de gestión municipal en varios casos ha ido acompañado de un cambio en la organización interna e incluso –como en el caso de San Martín de Porres– del Plan Operativo Institucional de la Gerencia respectiva. Ello tiene claras repercusiones en la continuidad de las políticas institucionales.

Otro tema importante es el papel crucial que parece cumplir las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en relación al apoyo a la gestión municipal. En efecto, se ha visto en casi todos los casos las ONGs juegan un rol gravitante como instancias de apoyo, asesoría y –eventualmente– capacitación en gestión local para las autoridades y los funcionarios municipales. Esto no ha aparecido en el caso del Cusco, ni en el de Fernando Lores. Sí en cambio en el caso de Ccarhuayo donde está la institución “Ccaijo”, el caso de Mala con la ONG “Huayuná”, y el caso de San Martín de Porres con más de una ONG –entre las cuales destaca “Alternativa”–. El aporte de esas instituciones se ha centrado en el diseño de los instrumentos de gestión municipal y la asesoría y acompañamiento del proceso del Presupuesto Participativo –aunque también ha habido o hay proyecciones de actividades de capacitación dirigida a las autoridades y empleados de la municipalidad, al menos en el caso de Ccarhuayo y de San Martín de Porres–.

En ese sentido, resulta clara la importancia que tienen para la gestión municipal las ONGs y el personal asesor externo; particularmente en el caso de municipalidades

pequeñas o las municipalidades rurales donde aquéllos han apoyado en elaboración de los documentos de gestión.

Como se ha dicho, en el terreno educativo, las municipalidades juegan un rol supletorio frente a la relativa ausencia del Estado y sus actores sectoriales en el nivel local. Esto es cierto al menos en el caso de las municipalidades rurales.

Para el caso de las municipalidades visitadas, esa misma ausencia relativa explica la gravitación de Organizaciones No Gubernamentales especializadas en la gestión desarrollo local, así como en la promoción de la participación en el planeamiento local y el desarrollo de programas específicos.

Otro punto particular es la red de apoyos institucionales con que cuentan –e incluso son promovidos por- las municipalidades. El caso de San Martín de Porres es particular porque si bien la articulación, el apoyo y el trabajo conjunto con “organizaciones aliadas” resulta un rasgo común de las municipalidades estudiadas, lo que llama la atención en esa municipalidad es la extensión y el número de instituciones que conforman esa red de apoyo –lo cual contrasta con las municipalidades rurales-. Es obvio que ello tiene que ver con el tamaño del distrito (y la institución municipal); también pesa el hecho de estar ubicada en una zona urbana de la ciudad capital, lo cual debería ser visto como una ventaja en términos de “capital social” frente a las municipalidades más alejadas y pobres.

En el caso de la Municipalidad de Mala resulta llamativa la presencia de la Minera Condestable, la cual dispone de importantes recursos que vienen invirtiendo en programas de desarrollo social. De algún modo, llama la atención que la municipalidad no “aproveche” los recursos con que aquélla cuenta. Para empezar, sus acciones no están de forma alguna coordinadas con los planes municipales de desarrollo y operativos en el plano educativo; a pesar que se trata de recursos ingentes, al menos si los comparamos con lo que la municipalidad invierte en ese tipo de actividades. Aunque no se ha podido acceder a información presupuestal específica de la minera, como ya se ha señalado, para el 2008 esta empresa ha previsto invertir un monto de 500,000 nuevos soles en la localidad como parte de su política de responsabilidad social. Este monto será destinado principalmente a acciones que beneficien a la Comunidad Campesina de Mala, e incluirá actividades y proyectos relacionados a la educación. Ese tipo de iniciativas no están articulados a un plan desarrollo local referido ala educación, sino más bien van por su cuenta.

En general, se observa que los procesos participativos en los municipios visitados se basan en un débil tejido institucional local. Existen organizaciones –y en algunos casos como Mala o San Martín de Porres, son numerosas-, pero éstas no parecen ser fuertes ni representativas.

En ese contexto, los únicos casos donde se observa un avance en la constitución de espacios participativos en la gestión educativa local son Mala y San Martín de Porres (ver cuadro del acápite anterior). En este último caso, se ha dado la reciente creación de una Mesa de Educación, aunque el proceso es incipiente –dado que se remonta a Septiembre del año 2007-.

El caso de Mala es interesante porque es el único donde se ha gestado un Consejo de Participación Local Educativa – COPALE, como producto de la confluencia de diversos actores locales. Sin embargo, no se ve que la municipalidad haya incorporado –por así decirlo- los avances en el diagnóstico y la elaboración de políticas generados por el COPALE. La información sobre los avances de consolidación de esta instancia hace prever que en el futuro podrían diseñarse interesantes planes de gestión local distrital en los que la municipalidad podría jugar un rol clave. Pero en la actualidad esto no se expresa en ninguno de los instrumentos de gestión con que aquella cuenta.

Quizás la única diferencia observada a ese nivel es el grado de activismo de las personas encargadas del tema educativo en esa municipalidad; así como la existencia de una red institucional de soporte al trabajo municipal consistente en los vínculos con las organizaciones populares locales.

Otro tema importante es el rol que podrían jugar las municipalidades distritales o provinciales en la creación y el fortalecimiento de movimientos más amplios que permitan pensar el desarrollo educativo a otro nivel. Lo que se ha podido observar es que si bien la municipalidad está “más cerca” de los problemas, sus capacidades están dirigidas a objetivos más inmediatos y concretos –como es el cumplimiento de la asistencia docente y el tema de la infraestructura escolar, en el caso de las municipalidades rurales-. De hecho, incluso sus Presupuestos Participativos reproducen esa misma lógica y orientación a nivel del gasto comunal. La tarea que queda pendiente es generar las condiciones para que la municipalidad asuma otro tipo de responsabilidades en relación a la educación de su jurisdicción y que paralelamente desarrollen las capacidades de gestión necesarias para asumirlas.