

Tendencias, tensiones y perspectivas de la descentralización educativa en el Perú*

Ricardo Cuenca**
PROEDUCA - GTZ

Introducción

El tema de la descentralización educativa puede ser encarado desde dos puntos de vista, que aunque no divergentes, tienen particularidades tan marcadas que los discursos respecto a cada uno de ellos pueden inclinar posturas aparentemente paradójicas entre los actores educativos.

La descentralización educativa puede ser asumida directamente y sin mayores discusiones como una estrategia viable y necesaria para elevar la calidad de la educación. Los bajos resultados de logros de aprendizaje de los alumnos sacuden cada uno de los conceptos educativos y sus operativizaciones en el sistema. Se espera que, al descentralizar la gestión de los servicios educativos, la calidad se incremente en tanto los alumnos van a aprender más y mejor, con tanta esperanza que, sumado a las clásicas reacciones que se dan en

* Quiero agradecer a Patricia Andrade y a Fanni Muñoz por los muy pertinentes comentarios al documento.

** Las opiniones vertidas son de carácter personal y no comprometen necesariamente a la GTZ, ni a sus contrapartes en el Perú.

los países cuando se enfrentan a malos resultados pedagógicos, tales como reformas curriculares, capacitación de maestros o cambios de enfoques pedagógicos, el tema de gestión educativa cobra una importancia particularmente especial.

La descentralización educativa puede ser asumida también como una estrategia para democratizar no sólo la educación sino para sumarla a los procesos de democratización de la sociedad, es decir, que a partir de «distribuir» el poder para decidir cuestiones educativas y particularmente pedagógicas se estaría aportando a la generación de ciudadanos mejor preparados para constituirse en un colectivo que participa activamente, que se responsabiliza por los propios procesos sociales y que aporta a la construcción de una sociedad más justa y equitativa. Desde esta línea el tema de participación es fundamental.

Decir cuál de los dos discursos es el más importante sería, desde mi punto de vista, un ejercicio ocioso. Tratar de entender las razones que justifican cada una de estas posiciones y tratar de establecer las relaciones que se dan entre ellas es más bien un ejercicio que se debe empezar a realizar.

Lo cierto es que se percibe la necesidad de modificar la manera como se gestiona la educación porque pareciera ser que de la manera que se hace actualmente no funciona o no satisface las actuales necesidades educativas y sociales. Según Ugarte y Cuenca (2002), toda esta discusión se enmarca en dos claros discursos. De un lado, en el de la modernidad, que no hace sino reafirmar que en primer lugar se descentraliza porque así se es moderno, y porque hay que cambiar. El otro discurso, asociado a la descentralización como proceso de modernización del Estado, en tanto se necesita ser eficiente pero con una marcada característica que le otor-

ga a este proceso un diferencial fundamental, implica ser, además de eficiente, participativo.

Las discusiones actuales en materia de educación y desarrollo se orientan hacia el reconocimiento de las relaciones que se establecen entre desarrollo, educación y sistema educativo. En tal sentido, se asume que los diseños de los sistemas educativos deben responder a una lógica que se inicia con la discusión del modelo de desarrollo que el país propone para que, luego, se formulen los perfiles de personas que la educación debería formar y cuáles son sus grandes objetivos, para recién diseñar un sistema que recoja los planteamientos educativos iniciales. Estas reflexiones se enmarcan en discusiones que se reavivan al preguntarse: ¿es la educación una estrategia para el ascenso social o está reproduciendo desigualdades que fragmentan los grupos sociales?, ¿es posible hablar de políticas de desarrollo en educación si se concibe la educación para la reproducción de desigualdades?

En las siguientes páginas me ocuparé de presentar algunas reflexiones organizadas en tendencias, mayormente entendidas como procesos positivos, tensiones y algunas perspectivas. Estas reflexiones están precedidas de algunas ideas respecto al marco general y orientaciones generales para el sistema. Espero que estas reflexiones sean un aporte más a la necesaria discusión del tema que definitivamente no ha terminado y que probablemente esté recién empezando.

1. Contexto general

La opción de descentralizar los sistemas educativos ha sido una actividad que ya lleva algunos años. En ciertos casos al-

gunos países de la región han empezado implementando esta estrategia de gestión del sistema hace más de tres décadas.

Tradicionalmente, y sobre la base de experiencias anteriores en América Latina, la descentralización educativa fue vista por la comunidad educativa internacional como un mecanismo que permitiría terminar con la «burocratización» del sistema y con la adaptación de la educación a las realidades locales (Filmus, 1997). Sin embargo, las tendencias «economicistas» de estos procesos limitaron las expectativas. Y es que, nuevamente, la descentralización no sólo es un proceso económico, sino más bien un proceso de cambio de paradigmas en el comportamiento de la sociedad civil. Un nuevo reordenamiento de los poderes sociales y un cambio de actitud frente al reto del desarrollo humano.

En el caso del Perú, han existido experiencias de descentralización de la educación, aunque en la mayoría de los casos estos procesos correspondieron sólo a la desconcentración de funciones y actividades administrativas, a partir de la década del 60, con la creación de cuatro regiones educativas (Iguñiz y Del Castillo, 1995). Más antiguos aún son los registros reportados por Rueda y Luna (2002), quienes afirman que existen intentos pioneros por descentralizar el sistema educativo desde finales del siglo XIX, con la promulgación del Reglamento de Instrucción Primaria de 1874 que facultaba a los consejos distritales, municipalidades y consejos departamentales la conducción de la educación peruana.

De las múltiples razones por las cuales se sustenta que la descentralización de los sistemas educativos es una opción válida, existen cinco argumentos que fundamentan la discusión y que a nuestro parecer necesitan ser discutidos para entenderlos de mejor manera y evitar –en la medida de lo posible– mitificarlos.

La descentralización es para el desarrollo, la calidad y la equidad

En el imaginario social la descentralización es la única vía para alcanzar el desarrollo, consolidar la democracia, mejorar la calidad educativa y lograr una educación con equidad. Algunas hipótesis detrás de estas ideas están relacionadas con la «sobreevaluación» y la omnipotencia que los actores sociales le otorgan al proceso de descentralización. Los estudios de Muñoz et Al. (2002), IEP (2002) y Cuenca (2004) dan clara cuenta de esta situación, y es que el proceso de descentralización está asociado directamente con el logro de un estado de bienestar vinculado principalmente a cuestiones materiales y a la provisión de servicios básicos. La larga tradición centralista y los años de no presencia de las regiones en la toma de decisiones de sus políticas de desarrollo orientan estas ideas, que se evidencian aún más cuando IEP (2002) afirma que cerca de la mitad de la población asocia la descentralización con el acceso a recursos, y el resto, con los mecanismos de representación.

El otro grupo de hipótesis, ya más en el campo de la educación, se relaciona con lo que Di Gropello (2004) afirma respecto a que, pese a no existir evidencia empírica que determine que una gestión descentralizada permite alcanzar mejores resultados educativos, la investigación muestra que la rendición de cuentas de la gestión ha entregado suficiente y contundente información sobre el tema de equidad. Sin embargo, Winkler y Gershberg (2000) afirman que lo que sí existe es evidencia cada vez mayor de que las reformas descentralistas que optan por otorgarle mayor autonomía a las escuelas contribuyen directamente al alto desempeño de éstas.

La descentralización permite conocer mejor los problemas

Un argumento contundente parte de una hipótesis casi universal. Quien está más cerca del problema es quien mejor lo conoce, y quien mejor puede solucionarlo. Winkler y Gershberg (2000) plantean que cuanto más local es la decisión, mayor es la participación de los actores sociales, motivo por el cual el sector educación ha optado en la mayoría de países de América Latina por operar bajo sistemas descentrados basados en el otorgamiento de mayor autonomía a las escuelas. Un claro ejemplo de cómo al descentralizar se conocen mejor los problemas y se plantean mejores soluciones es que, en las experiencias de descentralización educativa puestas en marcha, una de las más comunes actividades en las que se han ido tomando decisiones tiene que ver con la capacitación de maestros. Esto en clara respuesta a los poco exitosos procesos de capacitación promovidos por los Estados nacionales, asumiendo que éstos desconocen las necesidades reales y específicas de capacitación de los maestros.

La descentralización redistribuye el poder

Bajo este argumento se debe primeramente reconocer que el proceso de descentralización tiene que ver con el ejercicio del poder. El poder que ha sido tradicionalmente asociado al ejercicio inherente y privativo de la autoridad formal entra en cuestionamiento en un sistema descentralizado. En tal sentido, la redistribución del poder no sólo se constituye en un ejercicio «de arriba hacia abajo», sino que se empieza a entender que no es suficiente que el centro entregue poder a la periferia, sino que la periferia lo distribuya entre sus actores

sociales constituyentes. Esto trae consigo conflictos e intereses encontrados que no deberían ser ignorados sino incorporados a la discusión, ya que el tema del ejercicio del poder pasa sobre todo por un ejercicio actitudinal. En tal sentido, y como lo afirman Muñoz et Al. (2002), la implementación de un modelo de descentralización no puede dejar de ser eminentemente participativo sobre la puesta en marcha de un modelo de participación *bottom – up*.

La descentralización favorece la identidad regional o local

Un argumento recurrente que se presenta inicialmente como una enorme ventaja de la descentralización es el fortalecimiento de las identidades locales. Sin embargo, este argumento transita en una clara tensión entre la necesidad de reafirmar identidades locales y la percepción de riesgo de fragmentación nacional debido a una transferencia irrestricta de atribuciones y funciones a las regiones. Esta suerte de paradoja que responde también a la paradoja de ser parte de un mundo global sin perder la esencia de lo local se ve reflejado en lo que Muñoz et Al. (2002) reportan respecto a la oportunidad que la descentralización otorgaría a la revalorización de la historia local de los pueblos y a su vinculación con las políticas y lineamientos nacionales.

La descentralización optimiza los recursos económicos

Actualmente, todas las encuestas de opinión a nivel nacional informan sobre el enorme grado de desconfianza en el tema político, y en los políticos, y uno de los temas más recurren-

tes es el de la corrupción y el mal manejo de dinero. Una de las imágenes de la descentralización es la enorme ventaja que ésta daría al tema del manejo transparente de los recursos económicos. Los reportes del IEP (2002), Muñoz et Al. (2002) y Cuenca (2004) dan clara cuenta de ello. La optimización de recursos está estrictamente relacionada con la mayor disponibilidad de recursos y con la fiscalización de los actores locales en el manejo de los mismos.

2. Orientaciones para el sistema educativo

Más allá de las orientaciones teóricas y técnicas (incluso las de sentido común) existe un abundante marco legal y de compromisos internacionales que dan cuenta de la importancia del tema de descentralización y de las posibilidades de acción que ésta tiene. Para el Perú existen, por lo menos, cuatro leyes y un conjunto de lineamientos sectoriales de políticas.

Ley General de Educación

La flamante Ley N° 28044 respalda directa y ampliamente la descentralización educativa. En su artículo 63 define la gestión del sistema educativo nacional como descentralizado, simplificado, participativo y flexible. En este mismo artículo define que la sociedad participa directamente en la gestión de la educación a través de una instancia organizada también de manera descentralizada, denominada *Consejos Educativos*.

Esta Ley define también (en sus artículos 66 y 69) a la institución educativa como la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentralizado, dotándola de instrumentos de gestión, tal como el Proyecto Educativo Insti-

tucional (PEI), y de un órgano de participación, concertación y vigilancia, el Consejo Educativo Institucional (CEI), conformado por directores, docentes, estudiantes y padres de familia.

Ley de Base de Descentralización

La ley rectora del proceso de descentralización (27783) presenta orientaciones generales relacionadas con la descentralización educativa. En el inciso g de su artículo cuarto menciona orientaciones para el proceso tales como la «gradualidad» y la obligatoriedad de la participación. Asimismo, en el artículo 36 sobre competencias compartidas de los Gobiernos Regionales se hace mención expresa de su responsabilidad en la gestión de los servicios educativos de su jurisdicción.

Ley Orgánica de Municipalidades

Las abultadas competencias que la LOM 27972 otorga a los Gobiernos Locales tienen también las características de ser compartidas con otras instancias de gobierno. Así se dice en su artículo 82, y sólo por mencionar dos ejemplos, da facultades a las municipalidades para diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas. De otro lado, faculta también a los Gobiernos Locales a impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, con la finalidad de generar acuerdos, concertar y promover la vigilancia y el control ciudadanos.

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Para el caso de los Gobiernos Regionales, el artículo 47 de la

Ley 27867 determina como funciones específicas, en varios de sus incisos, facultar al Gobierno Regional para el diseño y la ejecución de planes de política educativa y cuestiones pedagógicas (diversificación curricular).

Lineamientos de política educativa

Desde inicios del 2002 el país cuenta con varios documentos orientadores de política educativa. El último de ellos, «Lineamientos de política 2004 – 2006» (Ministerio de Educación, 2004) presenta como la quinta política educativa el tema de la descentralización. Se sustenta en la propuesta de transformación del sistema educativo y se espera que incida en la autonomía de las instituciones educativas con calidad, equidad y eficiencia. Afirma el documento que la descentralización educativa, más que un cambio administrativo, es un cambio que permitirá la gobernabilidad democrática del país a través del establecimiento de una relación más directa, participativa y transparente entre la ciudadanía y sus representantes de los distintos niveles de gobierno.

Otro grupo de ideas que orientan o podrían orientar el proceso de descentralización educativa son los compromisos internacionales asumidos por los países en las múltiples reuniones desde 1990.

Acuerdos internacionales

Desde inicios de la década de los '90, las propuestas y los acuerdos internacionales han dado al tema de la descentralización educativa un espacio importante, considerándola una estrategia válida para solucionar los problemas de la calidad educativa. La declaración de la Comisión Económica para

América Latina – CEPAL y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la ORELAC-UNESCO en el documento de 1992 –«*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*»– plantean de manera muy precisa que la estrategia propuesta para la reforma institucional de los países latinoamericanos supone una reorganización de la gestión educativa orientada por un proceso de descentralización, otorgando mayor autonomía a las escuelas, sin dejarlas aisladas; es decir, integradas a un marco común de objetivos nacionales.

Luego de la Conferencia Mundial de Educación en Dakar, Senegal, en el 2000, los países formularon algunos nuevos compromisos para mejorar la educación denominándolos Educación para Todos (EPT). Dos de los compromisos asumidos en el marco de la EPT dan cuenta de dos aspectos que están íntimamente relacionados con la descentralización de la educación: 1) la *participación de la sociedad civil* en la gestión de estrategias de fomento de la educación; y 2) la creación de *sistemas de gestión que reaccionen a las necesidades educativas*.

En el 2002 se realiza en La Habana, Cuba, la primera reunión intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC). El cuarto «foco estratégico»: *la gestión y flexibilización de los sistemas educativos para ofrecer oportunidades de aprendizaje efectivo a lo largo de toda la vida*, reconoce la urgencia de romper con la cultura centralista y los modelos de gestión verticales para lograr los cambios necesarios en las actitudes y las prácticas educativas.

3. Tendencias, tensiones y perspectivas

Luego de haber revisado alguna información relacionada con el tema, y aunque de manera somera, entremos a reflexionar un poco. La estructura de este análisis será a partir de la identificación y de algunas tendencias, tensiones y perspectivas de la descentralización de la educación.

Tendencias

El tema de descentralización educativa es en la región y en el país un tema de agenda actual, aunque, como ya se mencionó, su discusión lleva algunos años. Actualmente el país está encaminado en hacerlo y no sólo por mandato legal, sino que la corriente internacional y sus múltiples justificaciones así lo marcan.

En esta línea de tendencias empecemos por reflexionar sobre el *marco normativo legal y los acuerdos internacionales*. Como se ha revisado anteriormente, pareciera que el marco normativo existente es un aval sólido para emprender un proceso de descentralización. Este marco normativo presenta dos características que parecen favorables. De un lado, presenta claramente que la descentralización es un proceso y por eso determina un muy presente grado de «gradualidad» en las acciones que se deberían emprender. De otro lado, los dispositivos legales presentan un cierto grado de «flexibilidad» en su implementación.

Otra tendencia importante a nivel regional y nacional en la puesta en marcha del proceso de descentralización es el *fortalecimiento de instancias locales y regionales*. El marco normativo anteriormente mencionado reconoce primeramen-

te la existencia de espacios de participación, concertación y vigilancia y los dota de funciones para su desempeño. Adicionalmente, la sociedad civil se está organizando cada vez más y de mejor manera para tener un muy activo papel en la toma de decisiones educativas. Andrade (2004), en un análisis de experiencias de participación, concluye que una de las principales oportunidades que ofrece el proceso de descentralización educativa para las regiones es la participación de diversos actores en la definición de políticas a nivel regional, local e institucional. Adicionalmente, esta oportunidad implica un cambio fundamental en el rol que venían desempeñando estas instancias, es decir, pasar de ser «ejecutores» de políticas a «decisores» de las mismas.

Probablemente una de las diferencias sustantivas respecto a intentos anteriores de descentralizar los servicios educativos es que en el proceso actual, tanto instituciones del Estado como instancias de la sociedad civil están dotados de *instrumentos de gestión de políticas*. Desde el nivel nacional hasta los niveles institucionales micro existen los proyectos estratégicos de políticas sectoriales. El Proyecto Educativo Nacional (PEN), los proyectos educativos regionales (PER), los proyectos educativos locales (PEL), inclusive existen Instrumentos de gestión de políticas educativas a nivel institucional, como los Proyectos Educativos Institucionales. Esta gama de instrumentos de gestión son una oportunidad para viabilizar el tema de descentralización en tanto participación en la toma de decisiones de los lineamientos de políticas y su respectiva ejecución. Claro está, entendiendo estos instrumentos como instrumentos de política y no como planes estratégicos. Salazar (2004) plantea claramente esto cuando afirma que el PER debe ser concebido no sólo como un docu-

mento sino que debe ser entendido como un proceso dinámico e innovador que contemple al menos tres elementos: un proceso de nuevos acuerdos educativos, un conjunto de contenidos nuevos de lo educativo y una renovada normatividad del sector.

Una muy marcada tendencia del proceso de descentralización es la *actitud positiva* hacia el proceso de descentralización por parte de los actores sociales (Muñoz et Al, 2002, Trivelli, 2002, IEP, 2002, Cuenca, 2004 y Andrade, 2004). Aunque, como se verá más adelante, hay cierto grado de confusión sobre qué es la descentralización y cómo se puede participar de ella, las tendencias en el país son la adhesión al proceso y la disponibilidad para participar de él. Esta ventaja tendría que ser considerada en la puesta en marcha del proceso, pero se debe tener en cuenta que esta actitud positiva puede estar teñida de un fuerte componente de deseabilidad social, porque, tal como se preguntan Ugarte y Cuenca (2002), ¿quién puede estar en desacuerdo con una modificación que busca una mejora?

Una última tendencia tiene que ver con las *incipientes asociaciones que se establecen entre lo educativo y pedagógico con el proceso de descentralización*. Se están buscando más canales de relación entre lo pedagógico y la descentralización, más allá de la diversificación curricular o los calendarios escolares, es decir, tratar lo educativo como objetivo social. Como opina Andrade (2004), el tema educativo en el marco de la descentralización ya no se reduce a la administración del tercio curricular, sino a la construcción de proyectos educativos que se constituyen en hojas de ruta de la educación de las regiones.

Tensiones

Además de las acciones positivas, descritas anteriormente como tendencias, existen aún algunas tensiones, que de un lado son propias de un proceso complicado de implementación gradual, pero que también son producto de algunas indefiniciones iniciales y de la ausencia de discusiones previas a la puesta en marcha del proceso de descentralización.

Una tensión clara es la *confusión entre los dispositivos legales*. Aunque todavía está pendiente la formulación de algunos reglamentos que hagan más operativas las leyes, pareciera haber complicaciones de base en las leyes promulgadas. Los ejemplos más relevantes son la dotación de competencias similares (denominadas compartidas) tanto a los gobiernos locales como a las direcciones regionales de educación. Otro ejemplo de ello es la indefinición en tanto relación jerárquica de las direcciones regionales de educación, es decir, ¿dependen de los gobiernos regionales o del gobierno central, específicamente del Ministerio de **Educación**?¹.

Otro ejemplo al respecto es la transposición de los distintos planes y proyectos educativos o asociados a la educación. Al respecto, Trelles (2004) menciona que una de las principales deficiencias halladas en el transcurso del análisis a la legislación aplicable para el proceso de descentralización de la gestión educativa es que, tratándose de una competencia compartida, el modo en que se ha previsto su ejecución e implementación requiere no sólo del consenso

¹ Al respecto ya hemos tenido una experiencia no muy grata en épocas en las que estas direcciones dependían normativamente del sector, pero presupuestalmente de los antiguos Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).

previo sobre lineamientos generales que definan el Proyecto Educativo Nacional (PEN), sino, también, la coherencia en la aplicación y definición de planes y programas educativos en cada uno de los niveles de gobierno que se incluyan y relacionen entre sí.

Claro está que se debería dejar claramente establecido que podría constituirse un problema el considerar que el PEN es la suma de proyectos regionales o locales o que estos últimos son los desagregados del primero. Las discusiones al respecto se han estado dirigiendo hacia cuál de los planes debería desarrollarse primero. Sospechamos que la discusión no debería ir en ese sentido. Es posible –incluso podría ser óptimo– que los planes se desarrollen de manera paralela, siempre y cuando las características fundamentales de cada uno de ellos sean entendidas como complementarias. De un lado el PEN orientador y responsable de las políticas de compensación y, de otro, los PER consensos sobre los objetivos educativos que las regiones deciden implementar. Sumado a esto, se debería reflexionar respecto a algunas preguntas: ¿qué tanto los modelos de descentralización propuestos en las normas se ajustan a las realidades regionales?, ¿qué tanto los instrumentos y mecanismos de participación responden a diagnósticos de la gestión educativa en las regiones?

En un país institucional y actitudinalmente tan centralista, una tensión también urgente de solucionar es el *débil conocimiento del significado de descentralización y descentralización educativa*. Como lo indican Trivelli (2002) y Cuenca (2004), uno de los grandes problemas es que, más allá del reconocimiento y adhesión por la descentralización, en general, la población de las regiones no conoce a ciencia cierta qué significa descentralización. Esta confusión, que no

es sólo conceptual, refleja que hay comportamientos sociales y culturales de base que asocian la descentralización con un proceso de reivindicación y la consecuente exigencia de los derechos, pero poca claridad en la explicitación de los deberes que esta forma de gestionar trae consigo.

Asociado a la tensión descrita anteriormente existe otra asociada a los *distintos niveles de comprensión sobre participación*, que incluyen la definición del funcionamiento de mecanismos y de las instancias de participación. Planteamos tres ideas que hacen más complejo el tema. En primer término, es urgente revisar las distintas nociones sobre participación. En la mayoría de los casos, tal como lo registran, IEP (2002), Muñoz et al. (2002) y Cuenca (2004), la noción mayoritaria que se tiene respecto a la participación se agota básicamente en el tema de fiscalización y rendición de cuentas. Una segunda idea tiene que ver con el poco conocimiento que tienen los actores sociales de cómo trabajar. Comprueba esto una contundente conclusión inicial de IEP (2002) cuando afirma que la gente quiere participar pero no sabe cómo hacerlo. Finalmente, Andrade (2004) plantea la necesidad de entender la participación como un proceso constructivo, con lo cual la buena disposición de algunos actores sociales no es suficiente, sino que se debe reconocer que en todo proceso participativo la asunción de conflictos es una situación que antes de negarse debe ser trabajada. Finalmente, el país no se ha dado la oportunidad de discutir en profundidad sobre los modelos de descentralización que existen, ni tampoco ha hecho el esfuerzo por adecuar alguno de ellos a la realidad social, histórica, económica, cultural y educativa del país. Sólo con la idea de presentar la complejidad del tema se presentan brevemente algunas descripciones generales de los

modelos de descentralización educativa puestos en marcha por los países de la región.

Di Gropello (2004) postula la existencia de tres modelos principales de descentralización educativa en la región. El modelo basado en los gobiernos subnacionales, el modelo basado en la responsabilidad compartida a nivel subnacional y el modelo basado en la autonomización de las escuelas.

El primero de los modelos está asociado a las regiones, provincias o Estados según sea el caso o, de lo contrario, se asocia al gobierno local o municipalidad. El segundo de los modelos está identificado con el trabajo compartido entre distintos niveles de gobierno: el regional o estadual y el municipal. El tercero y más apropiado según muchos autores entrega la responsabilidad directamente a las escuelas.

Finalmente, una tensión que podría generar inconvenientes en la puesta en marcha del proceso de descentralización educativa es la «*sectorización*» del proceso. Los nuevos tiempos están conformando nuevas maneras de organización social. Estas nuevas sociedades evidentemente exigen nuevas maneras de entender la educación. En tal sentido, se deben revisar sus más profundos principios y su aplicación y función social. Si en tales términos la educación se entiende como un proceso más amplio y complejo que el trabajo dentro del aula, referido sólo a aspectos pedagógicos de logro de aprendizajes disciplinares, el proceso de descentralización educativa debe responder a estas necesidades. Como se mencionó en las líneas iniciales, la dimensión democratizadora de la descentralización educativa es también un reto de la educación actual.

Perspectivas

Sin duda alguna, la descentralización educativa es un proceso y no un fin en sí mismo, y como todo proceso, en tanto más ordenada y continuamente monitoreada sea la ejecución de la secuencia de pasos, mayor será la probabilidad de éxito.

A partir de las ideas planteadas consideramos indispensable y urgente:

- Implementar un programa de desarrollo de capacidades de los actores de la sociedad civil y de las distintas instancias estatales.
- Discutir los modelos de descentralización educativa para el país y las regiones considerando que los modelos únicos ni existen, ni son los pertinentes.
- Definir los roles y funciones de las instancias estatales y de la sociedad civil con la finalidad de disminuir las inconsistencias encontradas en los distintos dispositivos legales.
- Desarrollar un programa de difusión del tema en la comunidad para hacer más transparente el proceso y equilibrar las expectativas y la factibilidad que un proceso de descentralización encierra.

La coyuntura internacional, las plataformas normativas y la disposición del Estado y la sociedad civil para poner en marcha un proceso de descentralización de los servicios educativos auguran logros; sin embargo, es fundamental que la discusión al respecto continúe. Espero sinceramente aportar para ello con estas reflexiones iniciales.

Bibliografía

- Andrade, Patricia. 2004. "La descentralización vista desde sus actores. Reflexiones sobre posibilidades y aspectos críticos que existen hacia la descentralización educativa, desde la perspectiva de actores educativos claves en cuatro regiones del país". En, *Descentralización Educativa*, n° 4, pp. 29 – 34, Noviembre 2004, Lima, Foro Educativo.
- Cuenca, Ricardo. 2004. *Resultados de estudio de opinión sobre descentralización en actores educativos*. Mimeo.
- Di Gropello, Emanuela. 2004. *La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*. Washington dc, preal.
- Filmus, Daniel. 1997. *La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto*. En, www.clad.org.ve/filmus.html
- Instituto de Estudios Peruanos. 2002. *¿Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización?* Resultados de una encuesta de opinión. Lima, iep.
- Iguñiz, Manuel y Daniel, Del Castillo. 1995. *Materiales para pensar. La descentralización educativa*. Lima: Tarea.
- Ley General de Educación. N° 28048.
- Ley de Base de Descentralización. N° 27783.
- Ley Orgánica de Municipalidades. N° 27972.
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. N° 27867.
- Ministerio de Educación. 2004. *Lineamientos de política educativa 2004 – 2006*. Lima, Ministerio de Educación del Perú.
- Muñoz, Fanni; Motta, Rossio y Solari, Mirko. 2002. *¿Qué pensa -*

mos de la descentralización? Visiones y expectativas de alcaldes, líderes de opinión y funcionarios públicos. Lima, Escuela para el desarrollo.

Rueda, Dante y Segovia, José. 2002. *Regionalización educativa en el Perú.* 1876 – 2001. Lima, Haval.

Salazar, Luis. 2004. *Apuntes en educación ¿Proyecto educativo o plan estratégico?* En, www.foroeducativo.org.pe

Trelles, Juan Antonio. 2004. *Sobre el marco normativo de la descentralización educativa. Reflexiones en torno a un acuerdo previo.* Ponencia presentada en el conversatorio: desafíos y oportunidades para la descentralización educativa, 7 de diciembre, 2004. Lima, Consejo Nacional de Educación – Programa de Descentralización de aid.

Trivelli, Carolina. 2002. *¿Somos o no descentralistas? Análisis de una encuesta de opinión en el Perú.* Documento de trabajo n° 124. Lima, iep.

Ugarte, Sebastián y Cuenca, Ricardo. 2002. “¿Se podrá descentralizar «a pedazos»? Descentralización educativa”. *Cuadernos de gestión n° 2.* Lima, gtz.

Winkler, Donald y Gershberg, Alec. 2000. *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina.* Washington dc, preal.

Proyecto educativo regional y desarrollo local: la experiencia de Madre de Dios - Perú

Víctor Hugo Díaz

Dirección Regional de Educación de Madre de Dios

Creo que es importante darles a conocer cómo ha sido este proceso de trabajar con las personas de nuestra región y concertar con ellos. La Ley General de Educación (artículo 7 y artículo 18, inciso B) nos da luces para poder elaborar este tipo de proyecto educativo donde tenemos objetivos, estrategias y acciones que orienten el sistema educativo y en particular el desarrollo educativo de nuestra región.

¿Cómo surge la propuesta de este PER?

Ha habido un trabajo con PROEDUCA-GTZ a través del cual se ha reflexionado en la problemática de la educación en Madre de Dios, la cual no tenía un horizonte, un norte, no tenía proyectos orientados a mejorar el sistema educativo. Sobre la base de esa constatación vimos que teníamos que priorizar: hacía falta tener un instrumento de gestión que guíe al quehacer educativo. También estábamos convencidos de que su elaboración debía partir de un proceso de debate y concertación y al mismo tiempo tenía que involucrar a muchos actores (eso era lo mas difícil).

El primer paso entonces fue coordinar con algunas organizaciones y diversos actores para diseñar una ruta metodológica de talleres para el debate y la construcción colectiva. Luego se buscó aliados como PROEDUCA-GTZ, que ayudó mucho en la definición de roles. Posteriormente fue necesario prever una asignación presupuestal para poder elaborar el PER y brindar las facilidades de organización hasta la conclusión del documento de los lineamientos.

Durante seis meses los talleres congregaron la participación de casi un centenar de personas de todas las instituciones. En el primero nos fuimos ubicando y conociendo; en el segundo, al incluir las reglas de participación, algunos participantes empezaron a desligarse por las responsabilidades que deberían cumplir; en el tercer taller se empezó el trabajo de liderazgo y el trabajo colaborativo; en el cuarto se hizo el análisis y se identificaron los retos del desarrollo humano regional; en el quinto se empezó a trabajar el perfil de las competencias para la elaboración de los lineamientos; el sexto se centró en los lineamientos y en el séptimo se realizó el debate del documento final, con pequeños grupos para afinar detalles.

¿Que instituciones participaron en la elaboración de estos lineamientos?

El Gobierno Regional, el Gerente de Asuntos Sociales, el Consejero de Educación, la Municipalidad Provincial, la Universidad de la Amazonía, la Universidad San Antonio Abad, el ISP Nuestra Señora del Rosario, la APAFA, el ANDEP, el SUTEP, COPOP, la Asociación para la Niñez y su Ambiente, la Univer-

sidad Andina de Agricultura, una institución que trabaja con una institución educativa particular alternativa; la RESOP, que trabaja con comunidades totalmente indígenas de la zona; la Marina de Guerra, INC, FENAMAD, las UGEL; estudiantes de educación básica regular que venían a exponer acerca de cómo querían que sea la educación; algunos sectores productivos, entre ellos los madereros, castañeros, mineros; la Dirección de Salud, la Mesa de Concertación de la lucha contra la pobreza, entre otras.

De parte de algunas instituciones hubo más cercanía y compromiso, como las fuerzas armadas y la policía; en otros casos fue más difícil, como con la FENAMAD (Federación Nativa de Madre de Dios), y casi no estuvieron presentes.

Todas estas instituciones ahora son parte del COPARE (Consejo Participativo Regional de Educación), y comparten un cronograma de reuniones mensual; así, cada último jueves del mes se reúnen para analizar temas de educación, con su libro de actas puntuales, y han bajado a las UGEL, han conformado los Consejos Participativos Locales, de modo que ya no es solamente una sede regional. Este COPARE está liderando todo el trabajo de dar a conocer a las diferentes organizaciones, a las UGEL y a las comunidades los lineamientos de las políticas educativas y su revisión y complementación a través de un proceso de consulta y una política de consenso.

El proceso de concertación ha sido muy difícil; llegar a tomar acuerdos enfrentaba muchas trabas. Al principio cada uno quería ser protagonista de sus ideas, pero después de hacer todo un trabajo se pudo lograr algo más efectivo. Concluido el trabajo podemos afirmar que la mayoría de las personas eran muy capaces de conversar, discutir y analizar

ideas en conjunto. Los participantes interiorizaron la importancia de contar con ese instrumento porque iba a enrumbar el mejoramiento de la educación en la región.

Dificultades, oportunidades, tensiones y contradicciones

- *Dificultades*: Las instituciones públicas enviaban diferentes representantes a cada taller, con lo cual no ayudaban a lograr una secuencia del trabajo.
- *Oportunidades*: Aprovechar al máximo los espacios de participación, convivir entre todos los actores. Hubo un administrador de la región que decía: “¿Yo qué hago aquí?” Al final dijo: “Soy administrador pero también padre de familia”; y empezó a opinar como padre de familia.
- *Tensiones*: En la convocatoria al segundo taller pensábamos y temíamos cuántos vendrían. Pero participaron todos y hubo mucha representatividad.
- *Contradicciones*: Al principio no teníamos muy buenas relaciones entre la Dirección Regional de Educación y el Gobierno Regional, que atravesaba un caos político (su presidente estaba preso). Decíamos: ¿quién debe construir el PER? Era una contradicción bárbara, pero después llegamos a un acuerdo, tuvimos el aval del Gobierno Regional y continuamos el trabajo.

Resultados

- La formulación concertada de los lineamientos educativos regionales. Ya los tenemos en un documento.
- Un proceso inicial de desarrollo de capacidades de interlocución y concertación entre los actores del Estado y la sociedad civil de la región.
- La formación de alianzas.
- La movilización de actores para avanzar en el desarrollo del PER a partir de su diversidad. Esto fortalece mucho la gestión. Ya se realizó una marcha por la lectura y escritura, organizada por el COPARE, invitando a todas las instituciones.

¿Qué funciones tiene el PER?

- *Eficiencia*: orientar la gestión de la Dirección Regional y de las instituciones educativas.
- *Transformación*: va a permitir visulizar los retos del cambio educativo; queremos que nuestra educación tenga un cambio sostenible respetando el desarrollo humano.
- *Autonomía*: ofrece un marco de descentralización y regionalización.
- *Democratización del sistema*: trabajar en un proceso de democratización porque vamos a involucrar a todos los actores. Además, afianza la ciudadanía porque ofrece a los individuos un proceso de participación para construir un proyecto de vida.

- *Participación y desarrollo de capacidades entre los actores políticos y sociales:* para coordinar sus acciones de acuerdo a las reglas y procedimientos concertados. El objetivo es que estas reglas no sólo queden escritas en papeles, sino que sean respetadas y sirvan para realizar un trabajo más efectivo.

¿Qué nos permite el PER?

- Un nuevo sentido de la educación en nuestra región.
- Una nueva cultura de la infancia y la adolescencia.
- Una nueva pertinencia en los aprendizajes.
- Un nuevo papel del Estado y de la sociedad civil.

¿Cuáles son los retos del PER?

- Un gran reto es lograr que el Plan de Desarrollo Regional articule al PER, que no lo deje de lado y que sus acciones estén articuladas.
- Darle más difusión, por lo cual el COPARE y el Gobierno Regional están llevando estos lineamientos para ser concertados en otras instancias de la región.
- Incorporar el PER en el proceso de Presupuesto Participativo Regional.
- Orientar la definición de los proyectos de inversión para el desarrollo educativo regional.

Próximos pasos

Estos lineamientos ya están a consideración de los demás miembros de la población. Así, esperamos obtener, en marzo del 2005, el diagnóstico que nos permitirá consensuar mucho más para lograr, en noviembre del 2005, tener el PER de Madre de Dios acabado.

Seguimos contando con el apoyo de PROEDUCA-GTZ y estamos firmando un nuevo convenio entre la Dirección Regional de Educación, el COPARE y PROEDUCA-GTZ, para empezar a elaborar los perfiles de los proyectos de inversión.

Construir ciudadanía y democracia articulando la escuela con su entorno

Julio Acuña Montañez

La construcción de una cultura ciudadana y democrática en la escuela es una de las tareas más importantes de la educación peruana; por ello, la propuesta que presentamos se sustenta en la necesidad de articular el trabajo de la escuela con su contexto, la coyuntura del entorno y el rol del docente en la formación de una comunidad educativa democrática, no sólo en el discurso sino también en la acción.

El eje central de la propuesta radica en la necesidad de vincular los aprendizajes que se dan en la escuela con el medio y el entorno en el cual viven los estudiantes. La articulación de la escuela con su entorno permitirá que los aprendizajes para la formación de una cultura democrática y ciudadana en la escuela pasen, de ser teóricos y retóricos, a ser prácticos y vivenciales, donde se vincule el ejercicio ciudadano y la vida en democracia con la realidad y el quehacer cotidiano del estudiante. Esta vinculación entre la escuela y la realidad nos permitirá involucrar al estudiante en los procesos de desarrollo local, es decir, tendremos estudiantes que conocerán su espacio, que lo valorarán y que habrán desarrollado capacidades para intervenir positivamente en su desarrollo.

Las propuestas de desarrollo local y la escuela no tienen hasta el momento una relación directa; por el contrario, la escuela no participa en dichos procesos y es ajena a lo que

sucede en su alrededor. Lo que plantea la propuesta es que el desarrollo local sólo se logrará de manera efectiva cuando tengamos en el aula propuestas coherentes y contextualizadas para la formación de ciudadanos reales y democráticos, ciudadanos empoderados de su realidad, con capacidades para intervenir en el desarrollo de sus comunidades.

El desarrollo local, entonces, se logra con la formación de una cultura democrática y ciudadana en la escuela. Sólo un ciudadano comprometido y consciente de sus deberes y derechos, conocedor de su contexto, de su realidad tanto en su problemática como en sus potencialidades, sólo ese tipo de ciudadano puede intervenir en el desarrollo local de sus comunidades. La construcción de una cultura democrática y ciudadana en la escuela es necesaria para vincular la escuela y la educación con el desarrollo local.

El desarrollo sostenible de las comunidades es viable cuando la educación y la escuela se vinculan con las necesidades y demandas de las comunidades y cuando los niños y jóvenes que formamos en las escuelas se identifican con su comunidad, la conocen, la valoran y tienen las capacidades necesarias para intervenir y transformarla. La propuesta que planteamos se centra en la necesidad de formar ciudadanos con una cultura democrática y con un real y verdadero sentido de pertenencia a sus comunidades, a la tierra donde viven diariamente.

La propuesta tiene como punto inicial la preteritoriedad de construir la ciudadanía en la escuela, planteando en una segunda instancia la necesidad de vincular los aprendizajes con el medio y el entorno del estudiante. Se trata, finalmente, de no dejar de lado la identidad y el sentido de pertenencia, todo ello conformado como instrumento o herramienta para promover el desarrollo local.

1. Construcción de la ciudadanía

*“... una condición fundamental para la construcción de ciudadanía es el desarrollo de la individualidad ... El desarrollo de una individualidad sólida es el soporte, la estructura, el armazón indispensable, sobre el que desarrollamos nuestras identidades, sobre ellas las anclamos...”*¹

El papel de la escuela en el desarrollo de un ciudadano real es de vital importancia. Como lo señalan León Zamora y Staeheli, la ciudadanía se consolida con el fortalecimiento de la individualidad, de la identidad personal de cada uno de nuestros niños y jóvenes estudiantes; por ello la escuela tiene que promover ejercicios y aprendizajes permanentes que nos permitan formar ciudadanos comprometidos e identificados con su sociedad y la comunidad local.

El aprendizaje de la ciudadanía está relacionado con el empoderamiento de parte de los estudiantes de los derechos fundamentales que tienen como personas, así como con el aprendizaje y asunción de sus deberes personales relacionándolos con su realidad. Es decir, el estudiante tiene que empoderarse de aquellos contenidos y capacidades necesarios para ejercer su ciudadanía, reconociendo la necesidad de la institucionalidad democrática, participando en los espacios públicos en su escuela y comunidad y desarrollando las capacidades y habilidades para interactuar con su pares y en la sociedad en general. Cumplido este proceso, podemos decir

¹ León Zamora, Eduardo / Staeheli, María Andrea, *Cultura escolar y ciudadanía: investigación etnográfica en Ayacucho y Lima*, Edit. Tarea, Lima, 2000.

que estamos formando ciudadanos reales y no ciudadanos formales.

La ciudadanía implica, para el estudiante, asumir su rol como sujeto que participa en el desarrollo y transformación de su comunidad, asumiendo a la vez la necesidad de interactuar con otros para propiciar dicha transformación positiva de su entorno, es decir, siente y valora la necesidad de establecer vínculos y relaciones con sus propios pares y con otras personas que les permitirán conocer su realidad, identificar los problemas de su entorno, tomar decisiones pertinentes e intervenir en la formulación de propuestas para solucionar dichos problemas.

La práctica del ejercicio ciudadano necesita de la escuela dos espacios reales de participación. Un primer espacio es el aula, a través de las sesiones de aprendizaje, donde los profesores deben promover la participación de los estudiantes, propiciar la opinión de los mismos sobre todos los temas sociales y la conexión de los aprendizajes con el entorno y el medio en el cual viven sus aprendices. Los espacios de participación en el aula deben permitirles vivir la democracia, la tolerancia y el reconocimiento de otras opiniones tan válidas como las suyas, generando también el desarrollo de un pensamiento crítico frente al contexto en el cual vive y en relación con todos los procesos de aprendizaje que se dan en la escuela y fuera de ella.

Otro espacio necesario de construir y promover en la escuela, es el referido a la participación pública de los estudiantes en el ámbito de toda la escuela, motivando su intervención en la solución de los problemas y en la planificación y ejecución de las actividades a desarrollarse en la institución educativa. Para ello es necesario que los estudiantes inter-

vengan en todas las actividades de su escuela y principalmente participen tomando decisiones. De igual manera, hay que generar espacios donde los jóvenes puedan compartir un conjunto de opiniones e ideas sobre el desarrollo y los problemas de su institución educativa. Para promover dichos espacios de interacción entre los estudiantes, la escuela debe propiciar una cultura del diálogo, la tolerancia y la participación.

1.1 La democracia como forma de vida

*"La democracia es un edificio que no se construye a base de decretos sino de esfuerzo diario. La libertad, la justicia, la igualdad y la solidaridad no es algo que se pueda dar por descontado: cada uno de nosotros, cada ciudadano, debe obrar en pro de estos valores uno y otro día. Es en el corazón de las ciudades donde la democracia se ejercerá como instrumento para resolver los problemas y las contradicciones."*²

Hemos señalado que la escuela ha desarrollado una cultura antidemocrática y en muchos casos dictatorial, donde son los docentes los únicos que deciden todas las acciones y actividades de los estudiantes, y los estudiantes resultan simples actores pasivos de los procesos de aprendizaje que se desarrollan en la escuela, generándose de esa manera una contradicción permanente entre el discurso y la acción.

La democracia es trabajada en las aulas de manera teórica y ha tenido como principal enfoque (en la mayoría de los

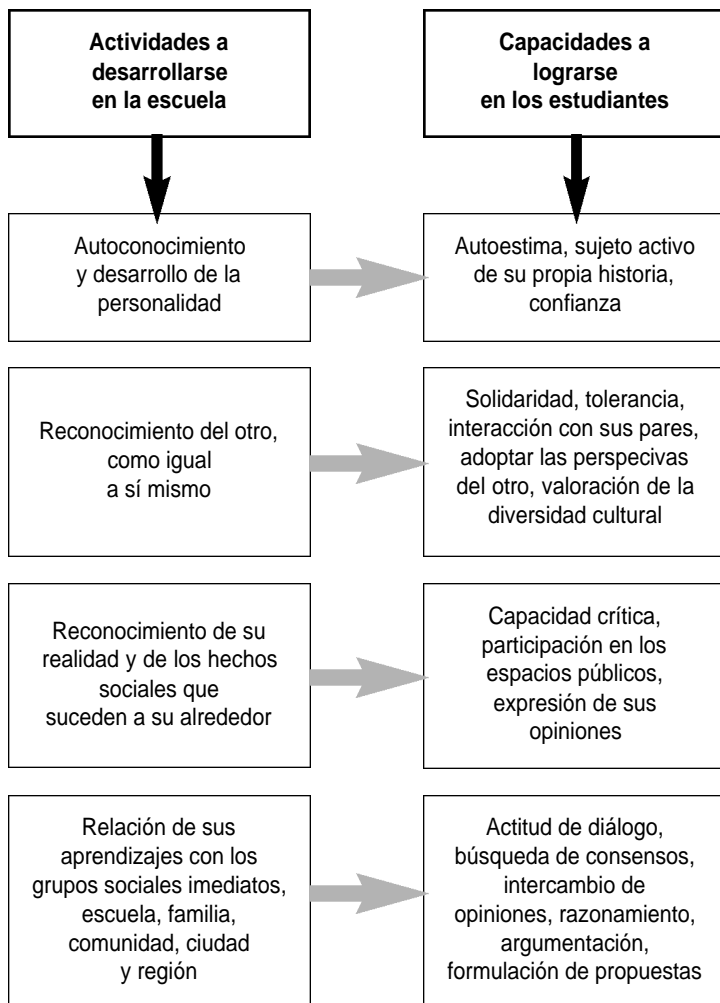
² Sanchs-Jeantet, Céline, *Democracia y ciudadanía en la ciudad del siglo XXI*, UNESCO – Gestión de Transformaciones Sociales – MOST, colección: políticas sociales 5, 1997:25.

casos todavía los tiene), la repetición teórica de las definiciones de términos referidos a la democracia, ciudadanía, instituciones democráticas, derechos humanos, derechos y deberes de la persona. Todos estos aprendizajes teóricos no se vivencian ni se relacionan con el entorno del estudiante; es más, en algunos casos estas definiciones teóricas se contraponen con las actitudes y comportamientos dictatoriales de los propios docentes. En conclusión, el alumno aprende definiciones teóricas y descontextualizadas de su realidad que chocan con la realidad concreta de su escuela y de su hogar; allí se desestructura toda la teoría aprendida en el aula.

Es que la democracia es una forma de vida. Más que aprendizajes teóricos y definiciones conceptuales (que son importantes por cierto), la democracia tiene que vivirse y enseñarse desde una perspectiva democrática, lo que significa enseñar desde una cultura democrática construida en la persona de cada uno de los profesores y miembros de la comunidad educativa. El desarrollo de una cultura democrática en la escuela implica desarrollar en los estudiantes características propias de personalidad, donde el niño y el adolescente estén dispuestos y capacitados para dialogar, ser tolerantes, propiciar la negociación como forma de resolución de los conflictos, defensores de la paz, ser responsables, solidarios y principalmente participativos y comprometidos con los problemas de su escuela, entorno y la sociedad en general. "... el proyecto de la democracia como forma de vida lleva aparejado un modelo de individuo, tolerante, solidario, participativo y en permanente disponibilidad para un diálogo que haga posible el acceder a las vías del consenso".³ es que como lo hemos señalado la democracia se construye viviéndola, sintiéndola como parte de nuestra vida.

³ Borrego de Dios, Concepción / otros, 1992: 17-18

ACTIVIDADES PARA DESARROLLAR UNA CULTURA DEMOCRÁTICA EN LOS ESTUDIANTES



Podemos concluir entonces que en la escuela, la ciudadanía y la democracia deben ser aprendizajes que se desarrollan a nivel del aula, pero que dichos aprendizajes deben estar acompañados con el ejercicio de una cultura democrática fomentada y practicada por toda la comunidad educativa. Para ello hay que iniciar los primeros pasos, las primeras acciones que nos lleven a hacer de nuestras escuelas, escuelas democráticas.

2. Relacionar los aprendizajes con el entorno

Vivir la democracia y ejercer la ciudadanía implica un reconocimiento y valoración de los otros como elementos fundamentales en nuestro propio desarrollo; por ello, relacionar nuestros aprendizajes con el entorno nos permitirá conocer nuestra localidad, nuestro medio para valorarlo y estar en la disposición y capacidad de poder transformarlo positivamente.

2.1 Trabajando con el entorno:

“...el primer paso que deben realizar nuestros “profesores” es abrir de par en par las puertas y ventanas de sus escuelas, que los niños miren la realidad a través de ellas y no a través de los libros.”⁴

En las ciencias sociales el concepto de entorno “hace referencia a la realidad social en la que las interacciones del hombre con la naturaleza se integran como experiencia histórica,

⁴ Cuadernos de Pedagogía, N° 41, mayo 1978.

acumulada por los grupos sociales en un territorio con el que se relacionan”⁵; pero una visión más amplia engloba al entorno de un modo interactivo con el espacio natural, el espacio social, cultural e histórico que nos rodea.

Por ello, cuando hablamos de vincular el entorno con el aula y la escuela nos referimos a esa visión global del mismo. Planteamos que nuestra relación con el medio en el que vivimos debe darse en todos los aspectos y no únicamente en el aspecto social, es decir, hay que vincular la escuela y el aula con la región y sus características naturales, sociales, culturales, históricas, institucionales y toda creación humana y natural que nos permita aprender significativamente y relacionarnos con nuestra realidad.

La formación ciudadana y democrática de los alumnos, a partir de las actividades que se desarrollan en la escuela, es una labor que compete a todas las áreas y asignaturas que se desarrollan en el periodo escolar. Ésta es una verdad irrefutable ya que la formación de ciudadanía y cultura democrática en los estudiantes no es exclusiva de alguna área en especial; es más, no es exclusiva de la escuela; de allí parte la necesidad de transversalizar el tratamiento de la cultura democrática y ciudadana desde todas las áreas y asignaturas escolares.

La ciudadanía, entonces, se forma desde las raíces y las raíces son todos aquellos elementos y factores que intervienen en el proceso de aprendizaje del alumno. Por ello, es necesario desarrollar un sentido de pertenencia del estudiante; con su medio, con su barrio, con su entorno. Sólo cuando el estudian-

⁵ Vicente Fernández Benítez, “Estudios de historia local”, en: *Cuadernos de Pedagogía*, N 209, diciembre de 1992.

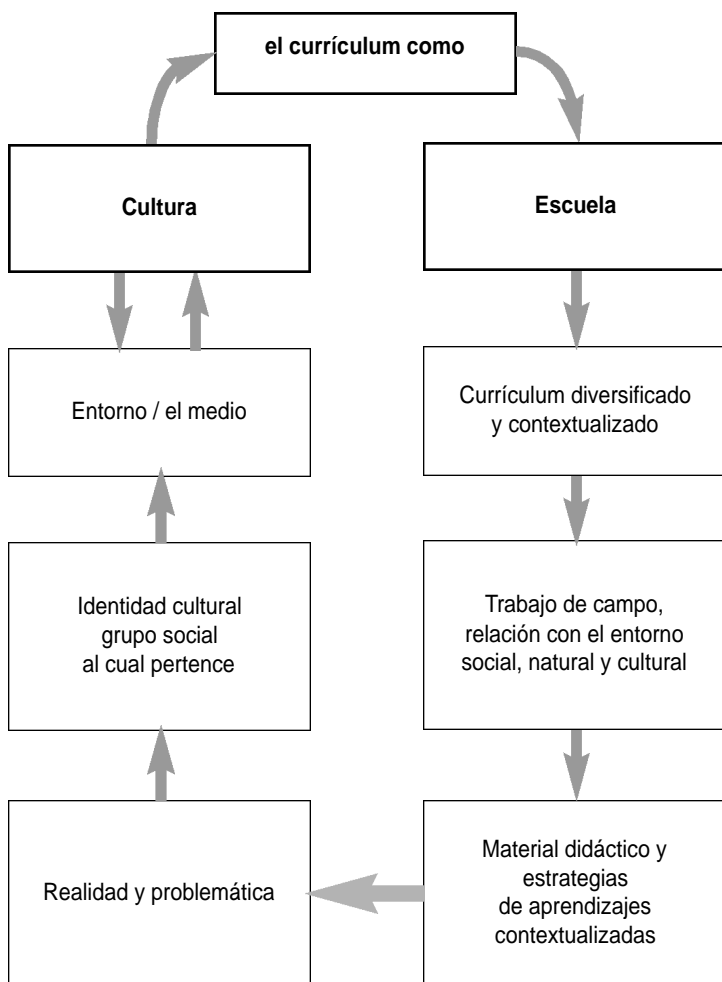
te se sienta parte de un conjunto y colectivo social, sólo cuando se sienta corresponsable de su barrio, de su ciudad. Sólo entonces podremos decir que estamos formando ciudadanos.

Cuando el estudiante conoce su ciudad, aprende de su ciudad y quiere su ciudad, estará en condiciones de poder intervenir en su transformación positiva desarrollando una ciudadanía comprometida con el futuro de su comunidad. La premisa básica es que si no conozco, no quiero; y si no quiero, entonces no me comprometo en la mejora y desarrollo de mi localidad, de mi ciudad.

Lo que se busca es reflexionar sobre nuestro quehacer cotidiano en el aula y, a partir de ello, señala: ¿de qué manera podemos involucrar las materias de nuestras áreas o cursos con la experiencia viva de los jóvenes estudiantes? Es decir, buscamos que el barrio, la calle y el entorno se conviertan en recursos poderosos de aprendizaje. La pregunta vital es: ¿podemos aprender algo de la calle? ¿De qué manera el entorno, la ciudad, pueden convertirse en elementos de estudio? El conjunto social que rodea a los alumnos, ¿puede ser fuente de aprendizaje? ¿Cómo? Ésos son algunos de los interrogantes que debemos hacernos cuando caminamos por las calles, porque las ciencias sociales están conectadas a la sociedad, porque el devenir de la sociedad y todo lo que lo rodea son su objeto de estudio.

La escuela, debe relacionarse con el entorno del estudiante; la escuela que prepara para la vida. Es la escuela que recoge del alumno sus experiencias y que permanentemente lo traslada a la realidad concreta en la que vive, es la escuela la que cambia y se transforma en tanto y en cuanto la sociedad en la cual se encuentra trabajando, también se cambia y se transforma.

PROCESO DE INTERRELACIÓN: ESCUELA - ENTORNO



3. Desarrollar sentido de pertenencia e identidad regional en la escuela

Pertenecer a una comunidad, a un grupo cultural, implica reconocerse como integrante de un conjunto social. La escuela debe permitir el desarrollo del sentido de pertenencia e identidad regional, medio por el cual el estudiante valora su cultura y la diversidad de sus comunidades. La diversificación curricular es un medio real para fortalecer esta tarea de la escuela.

La memoria colectiva de las sociedades humanas ha permitido que cada una de ellas conserve su propia identidad, preservando para su grupo social una identidad peculiar y propia. Esta memoria colectiva se va perdiendo en la medida que los grupos sociales inician un proceso acelerado de urbanización y contacto con la sociedad global. La pérdida de la identidad propia y regional de nuestra sociedad arequipeña implicaría, a la vez, perder aquellas peculiaridades y particularidades culturales que nos dieron identidad personal, de grupo y de conjunto social, aquello que comúnmente conocemos como el “carácter del arequipeño”.

El ser humano es un ser genéticamente social; esta condición de ser social lo lleva a preguntarse sobre los orígenes de su comunidad y de su propia persona, buscando responderse a interrogantes como: ¿quién soy?, ¿de dónde vengo?. Y, en general, se interroga sobre sus raíces, sobre su pasado, porque ese pasado común con un grupo social le otorga identidad y sentido de pertenencia con relación al grupo en el cual ha desarrollado su personalidad individual y social; por ello es tan importante el rol de la escuela en la gene-

ración del sentido de pertenencia e identidad social de los estudiantes, un sentido de pertenencia e identidad que valora su propia cultura, a la cual reconoce como el factor principal para su formación personal, pero que a la vez lo ubica como integrante de una gran sociedad, de una patria que cobija a diferentes grupos culturales, los cuales, a su vez, forman la nación peruana.

La valoración de nuestra cultura, de nuestro pasado y de la memoria colectiva de nuestro pueblo nos debe llevar a reconocer y valorar la diversidad cultural existente en Arequipa, a reconocer y valorar la importancia de todos estos grupos culturales migrantes como los creadores de una nueva identidad arequipeña, forjada en el fragor del quehacer diario y cotidiano. Así, los estudiantes deben reconocer en sus propias aulas la diversidad cultural y étnica que permite la construcción de una nueva sociedad multicultural.

La identidad cultural logra desarrollarse a través de la memoria colectiva de los pueblos, de la recreación de su historia, del reconocimiento de sus símbolos culturales y principalmente del reconocimiento y conocimiento de su propia realidad, de su entorno y del contexto en el cual están viviendo, relacionando sus aprendizajes con todos los elementos culturales de su comunidad, de su región. Esta identidad cultural debe ser asumida vivenciando permanentemente dichos aprendizajes y reconociéndose como parte de dicho grupo social.

Desde las ciencias sociales y la escuela, el desarrollo de la identidad cultural puede darse desde diversos ángulos, es más, puede ser asumido por una propuesta regional educativa, propuesta regional que debe tener en cuenta los diversos aspectos que nos permitan construir identidad y sentido de

pertenencia en nuestros estudiantes. Algunos **ámbitos**⁶ a tratarse en la escuela para el desarrollo de la identidad son:

- *El ámbito de lo histórico*: esto es, quiénes somos nosotros, quiénes son los otros, con quiénes vivimos.
- *El ámbito de lo geográfico*: dónde vivimos, cómo vivimos, de qué vivimos, con quién vivimos.
- *El ámbito del lenguaje*: cómo hablamos, con quién hablamos, cuándo hablamos.
- *El ámbito de lo artístico*: cómo nos expresamos artísticamente.

3.1 Sentido de pertenencia en la escuela

Hemos venido señalando que desde la apropiación de nuestros símbolos culturales, la memoria colectiva de nuestros pueblos y el reconocimiento de nuestro entorno, podemos iniciar un proceso que permita el desarrollo del sentido de pertenencia en nuestras comunidades escolares, "... mediante la apropiación social del patrimonio una pluralidad de individuos se reconoce como pertenecientes a un mismo pueblo y a un mismo territorio ... La apropiación social del patrimonio también puede ser entendida como el fundamento que permite construir la unidad en la diversidad y, por lo tanto, la integración de los pueblos y **comunidades**".⁷

⁶ Borrego de Dios, Concepción / otros, *Módulos Didácticos: Aprender a vivir juntos en la escuela*, Junta de Andalucía, 1992: 16.

⁷ Convenio Andrés Bello, Convocatoria del V Premio Somos Patrimonio, 2003 en: http://www.org.ar/eventos/cab_patrimonio.htm

El convenio Andrés Bello, en su Convocatoria al V Concurso Somos Patrimonio, señala que existe la necesidad de “asumir como parte del patrimonio cultural no sólo las creaciones materiales de los grupos sociales, sino también las creaciones inmateriales, ... las expresiones de la vida cotidiana y espiritual cuyas manifestaciones están en profunda relación con el fortalecimiento de la identidad, el sentido de pertenencia y las proyecciones de futuro que cada pueblo, nación o comunidad **sueña**”.⁸

En este sentido la escuela cumple un rol fundamental en el proceso de apropiación de nuestra cultura. La escuela, a través del trabajo docente en el aula, permite o niega al estudiante una relación de sus aprendizajes con su patrimonio cultural tangible e intangible. La escuela permite o niega al estudiante una relación con su memoria histórica, con su memoria colectiva, y también permite o niega al estudiante una relación de sus aprendizajes con su paisaje cultural y natural, aceptando o negando la relación permanente de los aprendizajes en la escuela con la realidad y el entorno donde viven.

En este caso, hay que precisar que si bien es la escuela es una institución representante de los procesos educativos formales de la sociedad, no es la única responsable de los aprendizajes sociales de nuestros estudiantes. Los estudiantes, además de los procesos de aprendizaje en la escuela, desarrollan aprendizajes sociales y culturales en su hogar, interactuando con sus pares en la calle, a través de los medios de comunicación y, en general, aprenden en el entorno social del cual son parte. Por ello debemos hablar de una corres-

⁸ Ob. Cit.

ponsabilidad entre la escuela y la sociedad en los procesos de apropiación de nuestra cultura y en todos los procesos de aprendizaje.

La conexión entre escuela y sociedad debe darse desde la propuesta de construir una sociedad educadora, una sociedad que prioriza y asume el tema educativo como una labor principal del conjunto social organizado. En este caso, planteamos que la escuela debe abrir sus puertas a la sociedad arequipeña y que la sociedad arequipeña debe abrir sus puertas a la escuela. Tenemos que construir una sociedad educadora que interviene y participa en la mejora educativa de la escuela y que, además, desarrolla un conjunto de actividades dedicadas a la educación social de sus ciudadanos.

3.2 Identidad regional y propuesta regional educativa en el área de ciencias sociales

El tema de la identidad regional y el trabajo en la escuela está relacionado con la descentralización educativa. Creemos que construir una propuesta descentralista de la educación es construir un Proyecto Educativo Regional propio, un Proyecto Educativo Regional que esté conectado íntimamente con las estructuras educativas nacionales, pero que a la vez responda a las necesidades de la región y de cada una de sus comunidades.

La formulación de un Proyecto Educativo Regional implica cohesionar a toda la sociedad regional en torno a un tema prioritario como es la educación, pero implica también asumir que la educación es el principal motor de cambio y desarrollo, implica que se priorice por ella y que se asuma que

el planeamiento estratégico de una comunidad, de una región, debe estar íntimamente relacionado con el planeamiento educativo, con el desarrollo educativo, porque sin cambios en la educación no habrá cambios sostenibles en la economía, en la cultura y, en general, en la sociedad, que está apostando a cambiar sus estructuras centralistas por estructuras descentralizadas.

En el caso de la propuesta, asumimos que nuestro trabajo es un esfuerzo inicial para fortalecer los procesos de formulación de un Proyecto Educativo Regional, impulsado por el Gobierno Regional y la Dirección Regional de Educación de Arequipa. Desde nuestra especialidad, el área de ciencias sociales y el conjunto de docentes participantes del proyecto, buscamos promover en la escuela el desarrollo de una identidad regional positiva, que se articula con la propuesta educativa nacional, la asume como suya pero la contextualiza y enriquece desde las condiciones y particularidades de nuestra región.

El desarrollo de una identidad regional en la escuela significa asumir la región, sus problemas y potencialidades como objeto y medio de aprendizaje, es decir, diversificar la currícula de tal manera que nos permita fortalecer la unidad nacional pero, a la vez, desarrollar una identidad regional, siendo necesario para esto último trabajar en la escuela en torno a la cultura y la realidad arequipeña.

Cuando la escuela asuma en sus procesos de enseñanza / aprendizaje la realidad regional y local y vincule el trabajo cotidiano en el aula con el contexto del estudiante, entonces podremos decir que es una escuela comprometida con el desarrollo local; pero, a su vez, la exigencia a la inversa debe ser equivalente; es decir: que la sociedad en su conjun-

to se vincule con la escuela, con la educación, estableciéndose un compromiso más allá de lo formal, que permita construir una sociedad educadora, una sociedad comprometida con la educación y sus vínculos con el entorno y el medio del estudiante.

Bibliografía

Aguilar Kubli, Eduardo, *Elige los valores*, 2da edic, editorial Gal-doc Ltda, Chile, 1997.

Autores varios, "Estrategias en el aula", en: *Cuadernos de Pedagogía*, 1997.

Borrego de Dios, Concepción / otros, *Módulos Didácticos: Aprender a vivir juntos en la escuela*, Junta de Andalucía, Consejería de Educación y Ciencia, 1992.

Borja, Jordi, "La ciudad como pedagogía", en: *Cuadernos de Pedagogía*, España, N° 278.

Convenio Andrés Bello, Convocatoria del V premio Somos Patrimonio, 2003 en: http://www.org.ar/eventos/cab_patrimonio.htm

Gobierno Regional de Arequipa, *Promoviendo una Arequipa...*, trifoliado -GRA, Arequipa, 2003.

González Capetillo, Olga / Flores Fahara, Manuel, *El trabajo docente*, 1era reimpression, México, 1998.

León Zamora, Eduardo / Staeheli, María Andrea, *Cultura escolar y ciudadanía: investigación etnográfica en Ayacucho y Lima*, Edit. Tarea, Lima, 2000.

León Zamora, Eduardo, *Por una perspectiva de educación ciudadana. Enfoque general y curricular, propuesta para la educación secundaria*, Edit. Tarea, Lima, 2000.

Junta de Andalucía, *La convivencia escolar*, España, 1997.

Prieto, Marcial, “Educación para la democracia en las escuelas: un desafío pendiente”, Instituto de Educación, Universidad Católica de Valparaíso, *Revista Iberoamericana de Educación*, Chile, 2003.

Sala, Carmen, “El método natural”, en: *Cuadernos de Pedagogía*, España, Marzo de 1975.

Sole, Isabel, “Lecturas y Estrategias de Aprendizaje”, en: *Cuadernos de Pedagogía*, N° 216, 1993.

Sanchs-Jeantet, Céline, *Democracia y ciudadanía en la ciudad del siglo XXI*, UNESCO – Gestión de Transformaciones Sociales – MOST, colección: políticas sociales 5, 1997.

Soler Aquino, Juan, “La apuesta por la ciudad educadora”, *Revista virtual “La Factoría”*, N° 7, octubre de 1998, en: <http://www.lafactoriaweb.com>, 2003.

UNESCO, *La tolerancia, umbral de la Paz. Guía didáctica de educación para la Paz, los derechos humanos y la democracia* (Versión preliminar), FRANCIA, 1994.

UNESCO, *Cultura de paz en la escuela*, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2000.

Vicente Fernández Benítez, “Estudios de historia local”, en: *Cuadernos de Pedagogía*, N° 209, diciembre de 1992.