

# EDUCACIÓN Y DESARROLLO LOCAL: TENSIONES Y PERSPECTIVAS

Reflexiones sobre experiencias en la región andina

Compiladores:

Ignacio Hernaiz

Erick Sanjinés Chávez

Verónica Villarán



Serie de Publicaciones  
sobre la Iniciativa  
"Conjuntos Integrales de Proyectos"  
Fundación W. K. Kellogg



Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación  
IIPE - UNESCO  
Sede Regional Buenos Aires



**EDUCACIÓN Y  
DESARROLLO LOCAL:  
TENSIONES Y PERSPECTIVAS**  
Reflexiones sobre experiencias  
en la región andina

# EDUCACIÓN Y DESARROLLO LOCAL: TENSIONES Y PERSPECTIVAS

Reflexiones sobre experiencias  
en la región andina

Compiladores:

Ignacio Hernaiz  
Erick Sanjinés Chávez  
Verónica Villarán

Serie de Publicaciones sobre la Iniciativa  
"Conjuntos Integrales de Proyectos"  
Fundación W. K. Kellogg

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación



IIPE - UNESCO  
Sede Regional Buenos Aires



Hernaiz, Ignacio

Educación y desarrollo local: tensiones y perspectivas.  
Reflexiones sobre experiencias en la región andina / Ignacio  
Hernaiz ; Erick Sanjinés Chávez ; Verónica Villarán - 1a ed. -  
Buenos Aires : Inst. Internacional de Planeamiento de la  
Educación IIPE-UNESCO, 2005.

336 p. ; 21x15 cm.

ISBN 987-20149-2-2

1. Sociología de la Educación I. Sanjinés Chávez, Erick, II.  
Villarán, Verónica, III. Título  
CDD 306.43.

© Copyright UNESCO 2005

International Institute for Educational Planning

7-9 rue Eugène-Delacroix

75116, Paris, Francia

IIPE - UNESCO - Sede Regional Buenos Aires

Agüero 2071

(C1425EHS) Buenos Aires

Argentina

Diseño: Pablo Barragán

# Índice

Prólogo 11

## **PRIMERA PARTE:**

Relación y posibilidades de articulación entre la educación y el desarrollo local.

La Jornada de Trabajo InterCIPs de Educación en Bolivia 13

**El taller de educación en Bolivia: un espacio para la reflexión, el intercambio de ideas y la generación de propuestas**

Erick Sanjinés Chávez 15

**El diagnóstico educativo**

Cristina Pareja 19

**La relación entre la educación con enfoque de equidad y calidad y el desarrollo local**

Mauricio R. Alzérreca 43

**El Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe Guaraní.**

**Una experiencia de articulación de la educación con el desarrollo local con enfoque intercultural**

Enrique Camargo Manuel 73

**Gestión descentralizada de la educación**

Hugo Rivera 95

<b>Educación y desarrollo: lecciones aprendidas</b>	
Tomás Robles	115
<b>Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad</b>	
Néstor López	131
<b>SEGUNDA PARTE:</b>	
Relación y posibilidades de articulación entre la educación y el desarrollo local. La Jornada de Trabajo InterCIPs de Educación en Perú y Ecuador	163
<b>El taller de educación en Perú y Ecuador: un espacio para la reflexión, el intercambio de ideas y la generación de propuestas</b>	
Verónica Villarán	165
<b>La educación en el marco de los CIPs</b>	
Graciela Cardarelli	171
<b>Tendencias, tensiones y perspectivas de la descentralización educativa en el Perú</b>	
Ricardo Cuenca	181
<b>Proyecto educativo regional y desarrollo local: la experiencia de Madre de Dios - Perú</b>	
Víctor Hugo Díaz	203

<b>Construir ciudadanía y democracia articulando la escuela con su entorno</b>	
Julio Acuña Montañez	211
<b>La educación intercultural bilingüe en Ecuador</b>	
Ruth Moya	231
<b>La Educación Intercultural Bilingüe en Perú: debilidades y aportes al desarrollo local</b>	
Lucy A. Trapnell	263
<b>Capacidades y oportunidades de inserción de los jóvenes en los ámbitos social, político y económico</b>	
Sigfredo Chiroque Chunga	289
<b>Educación y desarrollo: el reto de la equidad</b>	
Manuel E. Bello	311
<b>Situación educativa en América Latina. Tensiones de la educación y el desarrollo</b>	
Nerio Neirotti	329

## Prólogo

Esta publicación recopila las contribuciones presentadas durante los talleres realizados en Lima y Cochabamba, a fines del año 2004, en el marco de la Iniciativa “Conjuntos Integrales de Proyectos”, impulsada por la Fundación W. K. Kellogg.

Los diferentes textos se refieren al papel de la educación en las estrategias del desarrollo local y fueron discutidos por los equipos de los proyectos, representantes de los gobiernos locales, autoridades educativas de la región, sindicalistas y docentes. El supuesto sobre el cual se apoyan estas reflexiones consiste en sostener que la articulación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil constituye un factor fundamental para enfrentar los desafíos de una tarea educativa al servicio de los planes de desarrollo local.

Sobre esa base, se analizaron temas tales como el diagnóstico educativo, la equidad y la calidad de la educación para el desarrollo local, la educación intercultural bilingüe y los jóvenes como protagonistas del cambio, así como la descentralización, el abandono escolar, la dimensión territorial e inter-cultural, la situación educativa del Perú, Ecuador y Bolivia, con especial atención en las regiones comprendidas por los Conjuntos Integrales de Proyectos (CIPs).

El objetivo principal de la cooperación desarrollada por el IIPE para la Iniciativa, es fortalecer el componente educativo de los proyectos, a través de la asistencia técnica a los equipos de las organizaciones participantes, la formación de recursos humanos, el fortalecimiento institucional, la evaluación de la iniciativa y la difusión de resultados o innovaciones.



Esperamos que esta publicación contribuya al debate y a la reflexión, pero también al ajuste de los planes de acción que tengan en cuenta la complejidad de los contextos donde se lleva a cabo la Iniciativa y se fortalezca la dimensión educativa de todas estas valiosas iniciativas.

# Relación y posibilidades de articulación entre la educación y el desarrollo local

La Jornada de Trabajo InterCIPs  
de Educación en Bolivia

## El taller de educación en Bolivia: un espacio para la reflexión, el intercambio de ideas y la generación de propuestas

Erick Sanjinés Chávez

En la Jornada de Trabajo InterCIPs de Educación de Bolivia (JTIE), desarrollada en la ciudad de Cochabamba, participaron tanto representantes de instituciones que integran los CIPs, como autoridades o representantes de entidades públicas (gobiernos municipales y direcciones distritales de educación) o privadas, externas al mismo, pero que se relacionen con el trabajo educativo que ejecutan dentro del territorio del CIP. Asimismo, se contó con la participación de cuatro expositores, especialistas en el diseño de políticas educativas, todos con amplia experiencia de trabajo en el sector educación, y de un dirigente de la Asamblea del Pueblo Guaraní de Bolivia que desarrolló una experiencia exitosa de vinculación entre el desarrollo local y la educación.

La JTIE tuvo como objetivo apoyar la articulación del área de trabajo de educación de los CIPs con las necesidades del desarrollo local proporcionando conceptos, información e instrumentos para ajustar los planes de trabajo de la gestión 2005.

Los temas que se desarrollaron en la JTIE han sido:

i) Diagnóstico educativo, proporcionando las herramientas

- básicas para la elaboración de un diagnóstico educativo que permita establecer el estado de situación de los indicadores que miden la calidad, equidad y el acceso educativo.
- ii) La relación entre la educación, con enfoque de equidad y calidad, y el desarrollo local, proporcionando herramientas conceptuales y procedimentales para adecuar las líneas de trabajo del área educativa de los CIPs a las necesidades de desarrollo local, con énfasis en las expectativas de los jóvenes. Además, se dio a conocer una experiencia exitosa de articulación de la educación con el desarrollo local en un marco de interculturalidad y bilingüismo.
  - iii) Situación de la educación boliviana y el marco legal vigente orientado a articular la educación con el desarrollo local, informando y explicando la base legal para que los CIPs, de manera descentralizada, articulen sus líneas de trabajo en el área educativa con el desarrollo local.
  - iv) Plan de trabajo 2005, analizando con cada CIP su plan de trabajo para 2005 con los insumos proporcionados en esta jornada, y procederá a reajustarlo, si fuera necesario.

Producto del tratamiento de los temas en la JTIE de Cochabamba se establecieron tres líneas estratégicas de trabajo para los CIPs, las que a continuación son citadas como conclusiones.

La primera es la necesidad de articular las acciones que ejecutan los CIPs en el área educativa con las políticas públicas en educación, especialmente con las desarrolladas por los gobiernos municipales, mediante la incorporación de acciones conjuntas en los programas de desarrollo educativo municipal (PROME). Esta articulación permitirá partir de un diagnóstico educativo común y de una misma visión de de-

sarrollo local; también facilitará el trabajo de las ONGs relacionadas con el CIP con las autoridades educativas locales; finalmente, facilitará la incorporación de las culturas y las lenguas, especialmente la aimara y quechua, al currículo escolar, por ser las dominantes en las zonas donde trabajan los CIPs, buscando su revalorización como base de una educación intercultural.

La segunda conclusión surge de la demanda de los CIPs para trabajar en el nivel de educación secundario, poniendo el énfasis en estrategias metodológicas de enseñanza y aprendizaje, y en el desarrollo de experiencias educativas innovadoras, subordinando la adecuación curricular por su complejidad y la falta de recursos humanos especializados para abordarla. En este sentido, hubo total coincidencia entre los CIPs sobre la necesidad de trabajar directamente con directores y maestros de escuelas secundarias y de recibir asistencia técnica para realizar esta tarea. Por otra parte, trabajar en el nivel secundario permitirá la articulación directa entre la visión de desarrollo local y la educación, pasando de una educación netamente humanística a una educación técnica.

Finalmente, la tercera conclusión surge de la necesidad de dar una respuesta a los jóvenes que, por las bajas coberturas de secundaria -especialmente en zonas rurales-, se han visto obligados a abandonar la escuela. Para ello, los CIPs consideran necesario trabajar en el área de educación alternativa (no formal) como herramienta para la formación de recursos humanos para el desarrollo.

La JTIE de Cochabamba concluyó con la elaboración de un plan de trabajo de cada CIP en el marco de las tres líneas estratégicas definidas; en este sentido se acordó: (i) realizar debates internos entre los equipos técnicos de los CIPs para

ajustar los diagnósticos educativos y vincularlos con los programas educativos municipales, (ii) articular el trabajo que vienen realizando los CIPs con el que desarrollan los gobiernos municipales, las direcciones distritales y departamentales de educación, los directores y maestros de escuelas, los jóvenes y los padres de familia, generando alianzas y respaldo social.

En general, podemos concluir que la JTIE sirvió para que los equipos de cada CIP realicen una reflexión interna que les ha permitido fortalecer el trabajo del área de educación mediante la identificación de problemas y soluciones prácticas y posibles, a partir de líneas educativas generales y la experiencia singular de cada CIP; también sirvió para que los CIPs conozcan nuevas herramientas para enfrentar el gran desafío de mejorar la calidad de la educación de los jóvenes y, a la vez, contribuir con recursos humanos calificados al desarrollo de sus municipios y regiones.

# El diagnóstico educativo

Cristina Pareja

## Introducción

En la cotidianidad de nuestras acciones en el trabajo, solemos dejar de lado algunas consideraciones, tanto metodológicas como de reflexión sobre algunos instrumentos que pueden potenciar las acciones desarrolladas. Es por esta razón que el inicio de estos días de taller estará dirigido a socializar herramientas que permitan identificar las potencialidades y debilidades del contexto en el cual se actúa con el fin de que los proyectos se conviertan en acciones que den respuesta a las necesidades de las comunidades participantes y, de esta manera, contribuyan a generar desarrollo humano. De este modo brindarán elementos conceptuales, metodológicos y prácticos para la construcción de estrategias participativas.

Con este propósito se desarrollará una descripción general del diagnóstico social y su importancia en los procesos de planificación; en esta línea se presentan los enfoques metodológicos para desarrollar diagnósticos y las principales herramientas que pueden ayudar a su realización.

La cultura de realizar diagnósticos como el insumo principal para los procesos de planificación, analizarlos y co-tejarlos permanentemente, debe constituirse en una de las premisas en nuestro trabajo.

## Marco conceptual

El término diagnóstico proviene del griego *diagnostikós*, formado por el prefijo dia = “a través” y gnosis = “conocimiento”: “apto para conocer”; por lo tanto, se trata de un “conocer a través” o un “conocer por medio de”; esta primera aproximación al término nos permite precisar el concepto al que se quiere llegar.

Es así como la palabra diagnóstico es utilizada en diferentes momentos o contextos, para hacer referencia a la caracterización de una situación, mediante el análisis de algunos eventos.

“Conocer para actuar” es uno de los principios fundamentales del diagnóstico que no debe terminar en el “conocer por conocer” para saber qué pasa con un grupo o una comunidad, ya que, finalmente, no se termina priorizando lo que se debe priorizar. La necesidad de realizar un diagnóstico esta basada en el hecho de que es necesario conocer para actuar con eficacia. En este sentido, todo diagnóstico social se convierte en uno de los primeros pasos para un proceso de planificación o proyecto en la medida que, a través de él, se puede tener un conocimiento real y concreto de una situación sobre la que se va a intervenir, teniendo en cuenta que las acciones de un programa o proyecto buscan resolver una situación-problema; en palabras de Kurt Lewin, el diagnóstico debe servir para “esclarecer el quehacer profesional en el manejo de los problemas sociales específicos”.

Varias son las visiones que se tienen para definir un problema; nosotros acudiremos a cuatro caracterizaciones que hacen a la identificación de un problema como tal:



- Una necesidad insatisfecha.
- Una situación desfavorable, según las expectativas de un grupo poblacional.
- Una situación generadora de conflictos.
- Un estado negativo existente.

### ¿Para qué y por qué son importantes los diagnósticos?

- Para tener una información básica que sirva para programar acciones concretas, llámense programas, proyectos o actividades.
- Para tener un cuadro de la situación que sirva para las estrategias de actuación.

En otras palabras, el diagnóstico es el punto de partida para diseñar operaciones y acciones que permitan enfrentar los problemas y necesidades detectadas en el mismo.

El diagnóstico debe ser el fundamento de las estrategias que han de servir en la práctica, ello de acuerdo a las necesidades y aspiraciones de la comunidad y a la influencia de los diferentes factores que inciden en el logro de los objetivos propuestos. Un diagnóstico actualizado permite tomar decisiones en los proyectos con el fin de mantener o corregir el conjunto de actividades en la dirección de la situación objetivo.

En un diagnóstico, además de caracterizar un problema social, se debe conocer:

- Cuáles son los problemas y el porqué de esos problemas en una situación determinada.
- Cuál es el contexto que condiciona la situación-problema estudiada.
- Cuáles son los recursos y medios disponibles para resolver los problemas.
- Cuáles son los factores más significativos que influyen, y qué actores sociales están implicados.
- Qué decisiones hay que adoptar acerca de las prioridades, objetivos y estrategias de intervención.
- Cuáles son los factores que determinan que las acciones son viables y factibles.

### Características de un diagnóstico social

El diagnóstico es una fase o momento imprescindible de un programa o proyecto que puede influir en las diferentes etapas del mismo, sea como punto de partida o, posteriormente, como punto de referencia.

El diagnóstico es una forma de utilizar resultados de una investigación aplicada de cara a la acción, en la medida que su objetivo es tener conocimientos para producir cambios planeados, para resolver problemas, satisfacer necesidades, desarrollar potencialidades o para desarrollar acciones en una comunidad.

Como unidad de análisis y síntesis de una situación-problema, el diagnóstico debe describir los elementos y aspectos integrantes de la realidad, pero a la vez debe establecer la interconexión e interdependencia de los mismos.

El diagnóstico no tiene final, es un instrumento abierto en constante retroalimentación: un diagnóstico debe estar abierto a incorporar nuevos datos e información y nuevos ajustes establecidos a partir de los nuevos datos que se vayan obteniendo.

Un diagnóstico adquiere un real significado cuando se realiza una adecuada contextualización de la situación-problema diagnosticada.

### Impacto del diagnóstico en las diferentes fases de un proyecto

Detallaremos la importancia del diagnóstico en las diferentes fases, teniendo en cuenta los siguientes estadios de la planificación:

- Caracterización de la situación problema.
- Diagnóstico.
- Planificación a partir de los resultados del diagnóstico.
- Ejecución que tiene en cuenta el diagnóstico para diseñar estrategias operativas.
- Evaluación que se hace a partir del diagnóstico.

### El diagnóstico en la fase de planificación

El diagnóstico puede utilizarse para preparar un proyecto de la siguiente manera:

- Diagnósticos enfocados hacia un aspecto importante dentro del proyecto.
- Análisis y definición de un problema central.
- Análisis de los involucrados.
- Análisis de las alternativas.
- Priorización de acciones a desarrollar.
- Definición de objetivos.
- Elaboración de la matriz de planificación.
- Estudios de factibilidad.
- Definición del enfoque del proyecto.

### El diagnóstico en la fase de ejecución:

Dentro de las acciones, durante la ejecución de las actividades del proyecto, el diagnóstico puede:

- Sensibilizar o vincular a los destinatarios del proyecto.
- Mejorar el enfoque de algunos proyectos.
- Solucionar conflictos y construir consensos.
- Realizar actividades de capacitación y formación.
- Construir participativamente en algunos temas del proyecto.
- Identificar y priorizar temáticas.
- Ayudar a conocer la historia, los recursos disponibles, la ubicación geográfica, el equipamiento y los problemas de la zona que habita el grupo meta.

## El diagnóstico en la fase de evaluación

El diagnóstico en la evaluación permite:

- Obtener una comprensión de la situación actual y la magnitud de los problemas que el proyecto pretendía resolver en su inicio.
- Detectar los cambios o beneficios en el grupo meta.

## Algunos enfoques metodológicos para hacer diagnósticos

Es importante definir el enfoque metodológico con el que se va a encarar el diagnóstico, de manera que las herramientas a utilizarse respondan a los objetivos propuestos:

### **a) Investigación-Acción-participativa:**

- Enfoque concebido como aprender haciendo.
- El investigador participa en las actividades diarias de los encuestados.
- Favorece los procesos de cambio de manera autónoma en los grupos meta.
- El investigador sostiene un diálogo con la población, y conjuntamente con ella busca soluciones a los problemas que la afectan.

### **b) Observación participante**

- Método que se basa en herramientas de trabajo integrales y con visión de largo plazo.
- Tiene en cuenta la dinámica interna de los grupos y las situaciones externas que influyen en ellos.
- Tiene en cuenta las tradiciones y los conocimientos populares de los grupos.

**c) Procedimientos rápidos de apreciación**

- Se orienta a la consulta y a promover la participación de los grupos.
- Utilizado por la etnografía.
- Utiliza encuestas básicas y sencillas.

**d) Diagnóstico rápido participativo**

- Es una metodología de consulta y diagnóstico cualitativo.
- Actividad realizada sobre el terreno.
- Estimula y apoya a los miembros de un grupo para explorar, analizar y evaluar limitaciones y potenciales.
- Permite que los participantes construyan puntos de vista sobre las temáticas trabajadas.

**¿Cómo analizar el entorno?**

La comprensión del complejo tejido social y político internacional, nacional y local, es una condición necesaria para entender el mundo cercano, y por ende aprehender cómo se ha particularizado en nuestro entorno; por ello, es indispensable superar la mirada “de lo local exclusivamente desde lo local”

y, con base en los procesos de planificación, insertarnos en una realidad de la que no nos podemos abstraer.

Las variables que se considera pertinente analizar, para darle un marco de referencia más global a los planes sectoriales departamentales y municipales, así como a los institucionales, son:

### El entorno:

*Aspectos globalizantes:* Tendencias internacionales políticas, económicas, sociales, culturales, en ciencia y tecnología, comunicaciones y ambiente. Efectos de la globalización sobre el país.

*Aspectos parciales:* Composición de la comunidad

### Entorno sociopolítico:

*Tendencias demográficas:* Estadísticas poblacionales, por regiones, grupos de edad y condiciones.

*Distribución poblacional espacial:* Distribución de la población en las zonas rural y urbana.

*Diversidad cultural:* Grupos etnoculturales existentes, su distribución y condiciones en las diferentes regiones.

*Composición familiar:* Tipos de vínculos (matrimonio, unión libre, viudez), edad para hacer pareja, número de hijos, estructura familiar, por ejemplo, la jefatura femenina en incremento por efecto de la violencia y el desplazamiento forzado.

## Condiciones de la comunidad:

*Desarrollo económico:* Crecimiento económico, gasto social, presupuestos asignados.

Tasas de empleo.

Empleo informal.

*Condiciones de trabajo:* Se refiere básicamente a la calidad de la vida laboral.

## Salud:

Perfiles epidemiológicos, morbi-mortalidad (ejemplo, para la recreación) importantes: indicadores de violencia, consumo de sustancias lícitas e ilícitas, redes sociales, salud mental.

## Educación:

Cobertura y calidad – Causas de deserción, entre otras.

## Tecnología:

*Desarrollo académico y científico:* Entorno académico, presencia de universidades e influencia de las mismas sobre el desarrollo, producción investigativa de las mismas.

Uso de la ciencia y la tecnología en recreación: Influencia del desarrollo tecnológico en los comportamientos y gustos en recreación y entretenimiento.



## Herramientas para hacer diagnósticos

Las herramientas para la elaboración del diagnóstico pueden ser variadas y combinadas; a continuación detallaremos las características de algunas que, por su utilidad, son las más difundidas:

### a) Entrevista

Su principal característica es permitir una comunicación directa con las fuentes de información. Existen entrevistas estructuradas y semiestructuradas y se caracterizan por:

- Utilizar un lenguaje cercano a las características de las fuentes de información (edad, sexo, nivel escolar).
- Trabajar con cuestionarios abiertos, utilizando una guía con temas claves.
- Adaptar flexiblemente el procedimiento y los temas de la entrevista a las necesidades del interlocutor.
- Utilizar con frecuencia las preguntas cerradas y exactas.
- Los temas están predeterminados .

Entre las opciones para realizar entrevistas se encuentran:

- Entrevistas de la comunidad: Se invita a todos los habitantes de una zona específica para reunir información e ideas acerca de decisiones que los afectan.
- Entrevistas con grupos temáticos: Son enfocadas en un

tema concreto, por lo general con grupos homogéneos.

- Entrevistas con informantes claves: Se llevan a cabo con determinadas personas que son representativas para obtener la información necesaria sobre temas concretos.

## b) Algunas técnicas de observación

La observación es una técnica que se caracteriza por: ser explorativa; tomar en cuenta la cotidianidad y la vida diaria de las personas y fomentar el entendimiento del contexto.

A su vez, la observación permite identificar nuevos temas a tener en cuenta, levantar información cualitativa adicional y controlar y corregir datos que han sido levantados mediante la aplicación de otras técnicas.

Esta técnica se puede desarrollar de la siguiente manera:

- Puede ser preparada con anticipación apoyada con una guía (sistemática) o espontánea (no sistemática).
- Puede desarrollarse en situaciones naturales o situaciones de experimento.
- Pueden realizarlas las propias fuentes de información (auto-observación) o ser realizadas por otros, quienes deberán elaborar previamente una guía.
- Puede realizarse observación directa o participante que consiste en un registro minucioso y sistemático de los fenómenos observados en el contexto; por lo general la observación directa debe combinarse con entrevistas a informantes claves para garantizar la veracidad de los datos recogidos. En la observación directa se puede hacer

uso de grabadoras, cámaras fotográficas y diarios de notas con la aprobación de los participantes. El instrumento más importante en esta técnica es el diario de campo, en el cual se registran todos los resultados de las conversaciones, observaciones e impresiones.

Esta técnica puede emplearse en todas las fases, especialmente cuando las decisiones de un proyecto deben basarse en la comprensión y el conocimiento de las condiciones sociales y culturales.

### c) Diagramas y mapas

Estas técnicas se caracterizan por:

- Favorecer el intercambio participativo.
- Transmitir información importante en forma de imágenes o símbolos.
- Describir contenidos y procesos complejos.
- No son excluyentes con personas de escaso o ningún grado de alfabetización.
- Producen resultados palpables y crean en el grupo identidad con los resultados conjuntos.
- Pueden ser aplicadas a diversos casos y adaptadas flexiblemente.

Estas técnicas pueden emplearse en diversas fases, sirviendo de entrada para la planificación participativa o como medio

de discusión y análisis para los participantes. En la aplicación de los diagramas, mapas y modelos se deben tener en cuenta las siguientes orientaciones:

- Probar los instrumentos antes de aplicarlos.
- Explicar cuidadosamente el propósito y el significado de la técnica.
- Visualizar y formular las preguntas en forma clara.
- Terminar los ejercicios con un momento de reflexión y análisis por parte del grupo.

### Diagrama de pastel

Este diagrama sirve para obtener información sobre las proporciones relativas no exactas de un tema: cantidad de niños, nivel escolar, cuántos han cursado primaria, bachillerato u otros. Es muy útil cuando se buscan datos absolutos.

¿Cómo realizarlo?

Tema: Diagnóstico X (definir el aspecto del diagnóstico).

Fuentes de información: personas de las cuales se va a recoger información y sus características: estudiantes, mujeres, niños, niñas, trabajadores de un sector, jóvenes, entre otros.

La pregunta que va a guiar el trabajo debe ser general, pero debe contemplar el objetivo que se quiere al recoger la información.

1. Dibujar en el suelo o en papel un círculo grande.

2. Ubicar el grupo dentro del círculo.
3. Confeccionar una tarjeta en las que figure el nombre de cada una de las fuentes de información o actores de la comunidad.
4. Socializar la pregunta que guiará el trabajo.
5. Preguntar qué porción del pastel le darían a cada uno de los actores según la temática propuesta.
6. Entregar los materiales con los cuales cada uno de los actores caracterizará las porciones asignadas.
7. Una vez finalizado, el grupo debe socializar lo expresado en su trabajo.

### Diagrama de Venn

Este diagrama representa sistemas de relaciones entre un individuo/un grupo y organizaciones o personas de su entorno; identifica instituciones e individuos importantes para un grupo.

Dentro de las orientaciones que se deben tener en cuenta para el uso de esta técnica, se mencionan: Hacer entrega de los materiales; en el centro del lugar visualizar en una tarjeta, a través de una figura o un objeto, el concepto, la institución o la persona de la cual analizarán las relaciones que mantiene con otros; analizar las relaciones del actor, comunidad e institución y establecer grados de importancia.

¿Cómo realizarlo?

Tema: Diagnóstico X (definir el aspecto del diagnóstico)

Fuentes de información: personas de las cuales se va a reco-

ger información y sus características: estudiantes, mujeres, niños, niñas, trabajadores de un sector, jóvenes, entre otros.

1. Ubicar en el centro del lugar al actor, institución o comunidad de la cual se analizará el sistema de relaciones.
2. Socializar la pregunta que guiará el trabajo.
3. Escribir en tarjetas las opiniones del grupo.
4. Colocar en tarjetas a los actores mencionados dentro del círculo y pedir a los participantes que describan las relaciones que ven entre un actor y el otro.
5. Solicitar al grupo que coloque más cerca del actor, comunidad e institución, a aquellos actores que considere más importantes y lejos a los que considere menos importantes.
6. Al terminar el ejercicio el grupo debe proceder a una reflexión grupal.

### Diagrama de flujos e interacciones

Existen muchos tipos de diagramas de flujo; éstos muestran relaciones que existen entre temas, actividades y conceptos. Permiten elaborar árboles de problemas, de objetivos, de alternativas. Pueden representar relaciones de causa efecto (árbol de problemas), relaciones medio-fin (árbol de objetivos), etapas de un proceso, impactos positivos y negativos

#### ¿Cómo realizarlo?

Este tipo de herramienta es útil cuando se ha identificado el problema central; de esta manera se debe:

1. Situar el problema central en el centro.

2. Mediante lluvia de ideas identificar las causas en la parte superior del problema.
3. Al igual que en el anterior paso, establecer los efectos en la parte inferior.

Cuando se tiene la situación en su totalidad, los participantes deben formular alternativas de solución frente a las causas y los efectos, que se podrán convertir en líneas de acción para la formulación de un proyecto. En el caso de mostrar las etapas de un proceso se recomienda describir paso a paso el procedimiento, los objetivos, los medios, los recursos, los resultados y otros que permitan establecer interacciones entre los componentes de dicho proceso.

## Mapa de ideas

Los mapas de ideas permiten construir conceptos colectivos acerca de determinado tema.

¿Cómo realizarlo?

1. Colocar el tema a construir.
2. Moderar de manera que todos den su concepto.
3. Ir dando sentido a lo que los participantes expresan.

## Mapa parlante

La técnica consiste en realizar un croquis de un área geográfica; se utiliza sobre todo en el análisis de la situación y el

desarrollo de la visión. El mapa parlante da información acerca de recursos, conflictos y mapas de la estructura social.

¿Cómo realizarlo?

1. Construir en grupo el croquis del sitio al que pertenece el grupo o la comunidad según como ellos lo observan hoy.
2. Facilitar que lo que se discute aparezca en este momento en el mapa; los participantes deben discutir haciendo.
3. La elaboración del mapa debe ir acompañada de una guía compuesta por preguntas relacionadas con la temática que vayan facilitando la construcción del mapa.

### Técnicas para jerarquizar y priorizar problemas sociales

La determinación y el análisis de los problemas constituye uno de los insumos básicos para el proceso de modernización sectorial, que deberá estar orientado a eliminar sus causas. Esta forma de análisis posibilita distinguir entre el problema en sí, sus causas y sus consecuencias, de modo que en las soluciones se pueda actuar sobre la génesis y no sobre factores que no inciden en el problema. Igualmente, los indicadores o medidas de la magnitud del problema facilitarán posteriormente definir los objetivos precisos que debe alcanzar el área en desarrollo del plan.

En la metodología propuesta por Fisher, se recomienda “conversar” con el problema, identificar si es un problema o una solución o si simplemente no requiere intervención.



Algunas preguntas que pueden ayudar al análisis del problema son:

- ¿Cuál es el problema?
- ¿Por qué es un problema?
- ¿Por qué debería ser resuelto?
- ¿Cuándo es un problema?
- ¿Dónde es un problema?
- ¿Para quiénes es un problema?
- ¿Estarían dispuestos a ayudar a solucionarlo?
- ¿Lo ven como un problema?
- ¿Están interesados los demás en el problema?
- ¿A quién le desagrada la existencia del problema y estaría dispuesto a solucionarlo?
- ¿Quién se opone a solucionarlo?
- ¿Cuál es realmente el problema y por qué? (Es importante volver a poner en el tapete estas preguntas aunque se piense que ya fueron resueltas).
- Tal como hemos definido el problema, ¿es un síntoma de algo más? (¿Un problema dentro de un problema?)
- ¿Hemos definido el problema como una solución?
- ¿Qué pasaría si no resolviéramos el problema? Muchas veces hemos advertido la presencia de un problema que simplemente se ha ignorado y que lentamente desapareció. A veces la mejor solución de un problema es no resolverlo.

## Definición y priorización de los problemas

Esta es una de las actividades más importantes dentro del diagnóstico estratégico, pues, para cumplir con su misión y alcanzar los objetivos establecidos, el sector debe conocer y dar adecuada solución a los problemas que se manifiestan en la región por segmentos poblacionales y zonas, ya que su eficacia global depende de que cuente con los factores de capacidad para solucionarlos.

Este ejercicio de priorización de problemas, más que un proceso de identificación, se presenta como un espacio para asignarles prioridades en su atención. Es seguro que los asistentes a las mesas de trabajo cuentan con la suficiente información y experiencia en sus regiones, puesto que deben vivir cotidianamente con los mismos y estar atentos a cómo se responde a ellos.

Se pretende abrir un espacio para los acuerdos de modo que se logre concertar desde los dos ámbitos –departamental y municipal– sobre sus prioridades.

Dentro de las principales técnicas encontramos:

*Priorización simple:* Es una técnica rápida que ayuda a constatar las áreas problemáticas y los puntos de vista de los participantes; por lo general, lo más usual es generar una lluvia de ideas visualizada donde se le va otorgando valor a los problemas en orden de importancia, ya sea por votación o calificación; al final se analizan los resultados y se concluye de manera colectiva a través de una reflexión.

*Otra forma de priorizar:* Se confecciona una lista de los problemas sociales que aquejan a la región o la localidad

y que pueden involucrar a la recreación en las áreas de salud, educación, justicia, etc.; se describen los problemas existentes, priorizándolos.

Analizando cada uno de los problemas enunciados, se puede asignar una calificación de acuerdo a su magnitud y a su impacto sobre el desarrollo social y humano de la localidad; de esta manera podemos establecer lo siguiente: que el problema no tiene impacto, el problema se presenta en un segmento mínimo de la población, el problema se presenta parcialmente, el problema está generalizado en la mayoría de los municipios.

Para realizar un análisis explicativo de los problemas prioritarios seleccionados como críticos, se debe tomar en cuenta: la descripción del problema, las causas (estructurales y funcionales) y sus manifestaciones y consecuencias.

Es de entender que las causas son los factores que originan el problema. Hay que recordar que todo problema es generalmente multi-causal, y multi-efecto, por lo que es preciso concentrarse en las causas principales que explican la mayor parte del problema, que bien pueden ser estructurales o funcionales:

*Estructurales:* Debidas a la acción de los otros actores (económicos, políticos, sociales) o a las tendencias y fenómenos del entorno. Las principales causas estructurales de los problemas están relacionadas principalmente con variables económicas: pobreza, desempleo, bajo ingreso, técnicas inadecuadas de producción, etc.

*Funcionales:* Son aquellas relacionadas con la forma como está organizado, opera y utiliza los recursos (deficiente diseño de los procesos, inadecuado sistema de informa-

ción, etc.), y cuya solución por lo tanto está dentro del ámbito de las instituciones, es decir, que dentro de su sistema está la solución, sin depender de agentes externos a él.

Las manifestaciones y consecuencias son los efectos del problema, tanto sobre la población objetivo como sobre otros sectores o grupos poblacionales, los demás actores institucionales, o sobre el sector en su conjunto.

Es muy importante tener en cuenta que el diagnóstico permite identificar la situación en la que se encuentra un actor, grupo, comunidad o institución; por lo tanto, a través del diagnóstico identifico: debilidades, fortalezas, oportunidades, amenazas, líneas de acción, mecanismos de participación, potencialidades, necesidades, problemáticas relevantes, decisiones, entre otras cuestiones en las que hemos venido trabajando durante la sesión. Lo importante del diagnóstico es entender la herramienta en que se constituye, pues cuando se identifica una problemática o necesidad en una comunidad, observamos que el desarrollo de la misma se está viendo obstaculizado y es allí donde el líder adquiere relevancia facilitando con su trabajo la organización de la comunidad en torno a su propio desarrollo. Es por ello que hablar de desarrollo comunitario y participación se convierten en dos temas interrelacionados.

## Procedimiento general para desarrollar un diagnóstico

El procedimiento para la elaboración del diagnóstico puede responder a diferentes concepciones de trabajo. Teniendo en cuenta lo anteriormente compartido, se sugieren los siguientes

tes pasos mínimos para obtener los elementos suficientes que permitan contar con un diagnóstico relevante:

*Primer paso:* un primer paso puede ser la recopilación de información de fuentes secundarias vigentes sobre lo que se quiere diagnosticar.

*Segundo paso:* priorización de temas; en el proceso de definición de los temas es de gran utilidad la identificación del problema a resolver, teniendo en cuenta que éstos se identifican con la formulación de preguntas claves que permiten establecer las fuentes de información y las actividades a realizar.

*Tercer paso:* elaboración el plan operativo del proceso, describiendo cada una de las actividades a realizar.

Con los puntos desarrollados se pretende dar una orientación metodológica que sea útil a la cualificación de este proceso que supone apropiarse de herramientas de investigación, actualizarse, articularse con otros sectores, de modo que se identifiquen situaciones y recursos que sean un referente para la planificación de acciones. Finalmente, es bueno recalcar que la utilidad del diagnóstico cobra sentido en la medida en que sirve para conocer la realidad, contextualizarla, planear y programar de acuerdo a sus características.

# La relación entre la educación con enfoque de equidad y calidad y el desarrollo local

Mauricio R. Alzérreca

## Introducción

La exposición del tema: “La relación entre la educación con enfoque de equidad y calidad y el desarrollo local”, tiene el fin de proporcionar, a los Conjuntos Integrales de Proyectos (CIPs)<sup>1</sup>, información, conceptos e instrumentos que apoyen el esfuerzo que vienen realizando para articular la educación y el desarrollo local en Bolivia, a través del establecimiento de líneas de trabajo en el área educativa, en un marco de eficiencia y equidad y reconociendo la importancia del enfoque intercultural.

Este documento tiene por objeto recoger de manera sintética diferentes conceptos y teorías de desarrollo y la relación con el fenómeno educativo, presentar la situación de la educación en Bolivia y exponer mecanismos para la formulación de planes y programas educativos, a ser presentados a los CIPs en esta jornada de trabajo.

<sup>1</sup> Los CIPs están compuestos por varias instituciones públicas y privadas ubicadas geográficamente en una determinada comunidad que realizan diferentes intervenciones con el fin de lograr un desarrollo local sostenible a partir del mejoramiento de la educación.

Este documento está integrado por cuatro secciones:

- La primera sección: *Antecedentes*, describe, en el contexto internacional y de Bolivia la relación entre educación y desarrollo que es necesario considerar en los procesos de planificación en los ámbitos nacional, departamental y local.
- La segunda sección: *Modelos de desarrollo*, contiene un resumen sintético de las perspectivas y la evolución de las teorías de desarrollo.
- La tercera sección: *La educación en Bolivia*, expone los principales indicadores de la educación en Bolivia.
- Por último la cuarta sección: *Planificación en educación*, muestra los principales instrumentos metodológicos para la formulación de planes y proyectos educativos.

## 1. Antecedentes

La globalización económica, en las actuales condiciones de desventaja de los países en vías de desarrollo, lamentablemente se ha traducido en imposición de modelos, concentración de riqueza, injusta distribución de recursos y oportunidades, enajenación de recursos estratégicos, y una mayor pobreza y miseria. Asimismo, existe un cambio en la tendencia económica de estos países: el agotamiento de un proceso de modernización basado en un modelo neoliberal depreciado por no haber cumplido con las metas de crecimiento económico y desarrollo humano sostenible, ha visto disminuida notablemente su aceptación en la población.

Nos movemos en un escenario que, a decir de los expertos, presenta como características la marginalidad y la ex-

clusión a escala planetaria: la quinta parte de la gente más rica del mundo consume el 86 por ciento de todos los productos y servicios, mientras que la quinta parte más pobre consume sólo el 13 por ciento. Las tres personas más ricas del mundo tienen más riqueza que el producto bruto de los 48 países más pobres. El 96 por ciento de toda la investigación y desarrollo del mundo está concentrado en el 20 por ciento de los países más ricos.

En las sociedades se puede observar que los principios fundamentales como la solidaridad, la justicia, la honestidad, la honradez, el respeto a la vida y el respeto a los derechos de las personas, están siendo suplantados por valores negativos como el egoísmo, la impunidad, la inmoralidad y la violencia. Como efecto de lo anterior, se producen actitudes y comportamientos de aislamiento, fragmentación y confrontación social, política y étnico – regional en el ámbito nacional e internacional. Existe, además, una mayor desintegración de las familias, afectando negativamente el mejoramiento de la educación y el fortalecimiento de un desarrollo humano sostenible en el ámbito local.

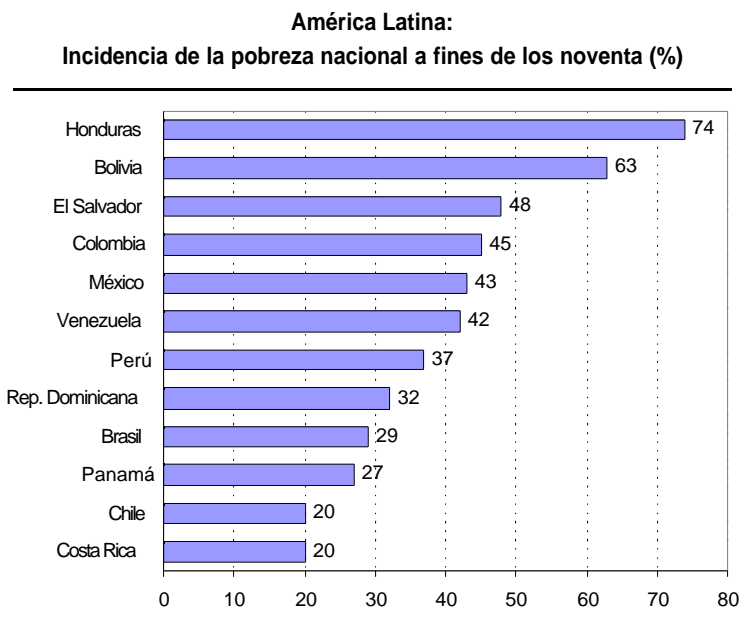
En Bolivia no existe una visión hegemónica alternativa de país; es así que el diseño de una nueva estrategia educativa que se constituya en eje del desarrollo humano y crecimiento económico, debe contribuir a la construcción de una nueva visión de país intercultural unido en su diversidad, que articule las variables multiétnica, pluricultural y multilingüe con los procesos de paz, autonomía, soberanía, democracia y solidaridad.

Bolivia tiene un perfil poco competitivo en el escenario internacional. El patrón de desarrollo está aún basado en la exportación de productos primarios, acompañado por altos



índices de pobreza, debido principalmente a que los excedentes desde la colonia, pasando por la época republicana no fueron utilizados adecuadamente para mejorar las condiciones de vida de los bolivianos y bolivianas, a fin de lograr estabilidad social y crecimiento económico.

Bolivia se encuentra entre los países más pobres de América Latina. En 1999, la pobreza, medida como insuficiencia de ingresos, afectó al 63 por ciento de la población, porcentaje que es significativamente superior al promedio de la región (36 por ciento).



Fuente: EBRP (2001) en base a datos de la CEPAL y UDAPE-INE.

Según los Censos Nacionales de Población y Vivienda (CNPV) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la evolución de la pobreza en Bolivia disminuyó de 85,5 por ciento en 1976, a 70,9 por ciento en 1992 y a 58,6 por ciento en 2001.

No cabe la menor duda que, en esta situación de desigualdad, la educación juega un papel central para revertir las condiciones de pobreza e inequidad. Así lo atestiguan los numerosos encuentros, foros y conferencias nacionales e internacionales.

La educación no solamente depende del esfuerzo que realice el sector; es necesario que la sociedad boliviana en su conjunto asuma la responsabilidad de contribuir en el desarrollo de las políticas de educación. La Política Educativa no solamente debe ser una Política de Estado, sino también una Política Nacional.

En la primera etapa de ejecución de la RE en el período 1995-2003, se han definido políticas e intervenciones analizando las variables que están directamente relacionadas con el contexto educativo, tanto en el área pedagógico curricular, como en el área institucional administrativa. No era suficiente cambiar contenidos y programas, capacitar maestros y equipar escuelas; también era imprescindible crear la capacidad institucional que haga posible un proceso de cambio pedagógico y lo sustente en el tiempo. Tampoco se resolvería la crítica situación educativa nacional si se optara por construir una moderna estructura y eficientes sistemas administrativos, sin adecuar el currículo a la diversidad cultural y lingüística del país. La segunda etapa de la RE debe lograr mayor descentralización y autonomía en el ámbito escolar, para que el contexto social, económico y político en el ámbito local

sea considerado en la formulación de planes y proyectos y con ello lograr mayor equidad, efectividad y eficiencia.

Además de los avances significativos en el acceso y la permanencia en la educación, un efecto importante de la ejecución de la Reforma Educativa (RE) en Bolivia fue que existe consenso en la actualidad, entre los distintos sectores de la sociedad, para desarrollar una educación intercultural y fortalecer la democracia participativa en el Sistema Educativo Nacional (SEN).

Sin embargo, estos esfuerzos en educación deben ser parte de un todo y complementarse con políticas de otros sectores para lograr un efecto significativo en el desarrollo humano y económico sostenible.

## 2. Modelos de desarrollo

Existen dos distintas posiciones en la relación entre educación y desarrollo. La primera se sustenta en que la educación contribuye a la acumulación del capital humano, para lograr ingresos más altos y un crecimiento económico sostenido y reducción de la pobreza (educación es una inversión); la segunda se concentra en el desarrollo humano equitativo, sostenible y solidario, capaz de generar una mejor distribución de la riqueza que contribuya efectivamente a la inclusión social y productiva de los sectores de la población que sufren altos niveles de exclusión (la educación es un derecho, no es una inversión).

Existen distintos estudios que intentan explicar la evolución histórica de los modelos de desarrollo de los países de América Latina bajo cuatro dimensiones: i) económica; ii) sociológica; iii) cultural y iv) política.

## Teorías económicas del desarrollo

*El modelo de economías del desarrollo y estructuralismo* estima que las especificidades de los países pobres necesitan teorías de desarrollo diferenciadas; partía de la idea de que el comercio y los flujos internacionales de capital y trabajo generan que los países ricos explotan a los países pobres, por lo que las relaciones económicas internacionales perjudican a los países en desarrollo. Asimismo, era necesaria la construcción de infraestructuras modernas –la educación, la sanidad y el fortalecimiento de instituciones–, para lo cual el Estado se constituía en el actor principal.

Este modelo asume la existencia de fallas del mercado en el crecimiento económico, lo que implica impulsos por parte del Estado, a través de la edificación de una industria nacional, un sector moderno y productivo que saque a los países pobres del subdesarrollo, a través del proteccionismo y la sustitución de importaciones por producción nacional.

En este modelo de capitalismo de Estado, donde el gobierno era el principal responsable de la asignación de recursos y de la provisión y regulación de bienes y servicios, se originó el olvido de industrias ligeras y de la agricultura que, junto a la excesiva dependencia de las relaciones económicas internacionales, provocaron un significativo nivel de desempleo, una agricultura de autoconsumo y un importante nivel de importación de productos agrícolas, que se financiaba, porque a principios de los años setenta el comercio internacional experimentó un incremento importante en el precio de materia prima.

En la primera mitad de los años setenta los precios de

las materias primas se dispararon y los países en desarrollo pensaron que sus ingresos seguirían creciendo en el futuro, acelerando la industrialización y dejando a un lado la agricultura y la industria ligera. Sin embargo, cuando los precios de las materias primas comenzaron a caer y la crisis del petróleo de 1973 se extendió a la economía mundial, los países en desarrollo se encontraron entre la espada y la pared y recurrieron al endeudamiento externo para financiar sus planes de industrialización. Cuando los tipos de interés comenzaron a subir a finales de los años setenta, comenzó la crisis de la deuda externa, lo que significó la crisis de la economía del desarrollo y del estructuralismo, hecho que se tradujo en crisis económicas con déficits fiscales y tasas de inflación elevadas.

En los años ochenta este modelo de desarrollo fue sustituido por el *modelo de economía neoliberal*, de estabilización y ajuste estructural, que supone que el crecimiento económico es un proceso lineal asegurado por el mercado que se constituye en el mejor instrumento de asignación de recursos en la sociedad. Analiza a los países en desarrollo con las mismas herramientas empleadas para el análisis del desarrollo de los países desarrollados, en el que el comercio y los flujos internacionales de capital y trabajo generan un beneficio mutuo para países ricos y pobres.

La economía neoliberal, basada en el funcionamiento de los mercados, estipula una serie de recomendaciones claras en materia de política económica y estrategias de desarrollo, suponiendo la existencia de un marco político, social y cultural homogéneo, neutral y estable, inspirado en el de las modernas sociedades industriales.

La esencia de este modelo radica en lograr estabilidad económica en el ámbito macroeconómico, a través de un défi-

cit fiscal reducido, inflación contenida y equilibrio externo, además de un ajuste estructural en el ámbito microeconómico, que consiste en reducir las distorsiones en los incentivos introducidas por la intervención estatal, aumentar las exportaciones, mejorar la producción externa, privatizar las empresas públicas, atraer inversión extranjera y establecer sistemas fiscales progresivos, todo lo cual supone la consecución de un desarrollo económico. Este modelo logró significativos avances macroeconómicos; sin embargo, las dificultades en los temas de ajuste no se han traducido en una mejora de las condiciones de vida de la población más pobre. Los modelos neoliberales son demasiado simplistas en sus supuestos políticos, sociales, culturales y económicos; es necesario que se detengan a considerar las condiciones locales de los distintos países.

Los malos resultados en términos sociales del modelo neoliberal provocaron que, a finales de los años ochenta, varias instituciones reclamen un “ajuste con rostro humano”. A principios de los años noventa el PNUD patrocinó, difundió y puso en marcha el concepto de desarrollo humano, que no supone una ruptura con el enfoque de desarrollo del modelo neoliberal, pues sigue considerando necesario el crecimiento económico y la adopción de procesos de ajuste para preservarlo, pero como un medio para alcanzar elevados niveles de desarrollo humano que se constituye en el fin del modelo.

*El modelo de desarrollo humano* forma parte de las teorías de desarrollo alternativo; su ámbito de acción es más descentralizado, dando menos relevancia al Estado como agente del progreso y enfatizando el desarrollo de las personas en el ámbito local. Este modelo hace referencia a un ajuste al modelo neoliberal introduciendo como centro a las personas, orientando el diseño de políticas de crecimiento al de-

sarrollo humano. En este sentido, el crecimiento expande las oportunidades, pero se valora sólo en la medida en que contribuye a un mayor desarrollo humano.

Una mayor producción de bienes y servicios debe contribuir a ampliar las oportunidades, las capacidades y la libertad de elección, lo que ayudará de manera importante al desarrollo humano, que además de ser un objetivo del crecimiento es también un medio para alcanzarlo, generando un círculo virtuoso; por lo tanto, invertir en las personas resulta rentable económicamente y, sobre todo, es éticamente deseable.

El principio de este modelo radica en la relación y necesidad de invertir en recursos humanos para asegurar un desarrollo económico y humano sostenible, estableciendo un empleo intensivo del trabajo y una mejor redistribución de los recursos. En el siguiente cuadro se puede observar la evolución del índice de desarrollo humano (IDH), que no sólo considera variables económicas, sino que también pondera las variables de educación y salud. Según el IDH, Bolivia se encuentra en una situación dramática: en el año 2000 logró un IDH de 0,653 que representa el IDH de hace veinticinco años en la región.

	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Argentina	0,785	0,799	0,805	0,808	0,830	0,844
Chile	0,702	0,737	0,754	0,782	0,811	0,831
Brasil	0,644	0,679	0,692	0,713	0,737	0,756
Perú	0,641	0,669	0,692	0,704	0,730	0,747
Ecuador	0,627	0,673	0,694	0,705	0,719	0,732
Bolivia	0,514	0,548	0,573	0,597	0,630	0,653

Fuente: Informes de desarrollo humano - PNUD.

*Para el enfoque de capacidades*, el desarrollo es la ampliación de las capacidades de las personas; esto debe entenderse como la libertad para elegir el tipo de vida que cada persona quiere llevar y trasciende el ámbito económico para entrar de lleno en los aspectos políticos, sociales y culturales del desarrollo. El desarrollo como libertad consiste en el derecho de las personas a desarrollar sus capacidades.

Esta libertad se traduce en evitar privaciones por enfermedades fácilmente curables, poseer una vivienda digna, participar en la toma de decisiones colectivas, disfrutar del nivel educativo deseado, profesar, expresar y difundir libremente las propias ideas (sean estas políticas o religiosas) y vivir en un entorno cultural propio.

El fortalecimiento del Estado de Derecho que asegure la armonía social es importante para que el desarrollo de las capacidades de las personas de acuerdo a su propio proyecto vital, beneficien al conjunto de la sociedad. Este modelo nos conduce a la escuela de pensamiento de post-desarrollo, donde los límites marcados por la ética y los derechos humanos empiezan a ser algo difusos.

*El modelo de capital social y cultural* se basa en la idea de que el capital social proviene de las actitudes y valores propios de las culturas, en el que la familia como núcleo de la sociedad, los medios de comunicación, los sistemas educativos en las escuelas y las actividades culturales se constituyen en los instrumentos para lograr: i) un clima de confianza, autoestima y respeto profundo a la cultura; ii) participación social; iii) concepción de valores y; iv) concertación entre el Estado y la sociedad, todo lo cual debe ser considerado en el diseño de políticas efectivas de desarrollo y lucha contra la pobreza.



Uno de los elementos fundamentales del capital social es la participación en todos los ámbitos de acción de las políticas, de donde nace el concepto de desarrollo participativo, que debe asegurar su inserción en las realidades culturales y sociales, para fortalecer lo que se denomina el desarrollo integrado, que sea autodeterminado, que en una primera instancia fortalezca los valores culturales internos y que se aprovechen las ventajas de la globalización.

Este modelo parte del supuesto de que un mayor grado de confianza entre los agentes sociales generará un nivel elevado de capital social, expresado en un incremento de la cohesión social, lo que disminuirá significativamente los costos de transacción y de esa manera se conseguirá un mayor crecimiento económico. La relevancia de este modelo se debe al énfasis en los ámbitos político y social, desde los cuales se mejora el funcionamiento de la economía, generando un nuevo círculo virtuoso. El capital social requiere que la educación no sólo se limite a temas académicos; es necesario que las personas desarrollen valores de respeto, tolerancia y diálogo entre otros, y que se establezcan lazos de cooperación y ayuda mutua.

## Teorías sociológicas, políticas y culturales del desarrollo

*La teoría de la modernización* señala que el proceso de desarrollo consiste en pasar de una sociedad tradicional a una sociedad moderna, expresada en la occidentalización o soviétización de los valores y actitudes, convirtiendo al hombre tradicional en un hombre moderno, cuyas características se reflejan en el siguiente cuadro:

<b>Hombre tradicional</b>	<b>Hombre moderno</b>
Supersticioso	Independiente
Sin ambición	Eficiente
Conservador	Individualista
Satisface necesidades inmediatas	Piensa en el largo plazo
Fatalista	Convencido de su capacidad
Aferrado a tradiciones	Capacidad de adaptarse al cambio

Esta teoría propugna que si los países atrasados quieren modernizarse, deben abandonar sus tradiciones y avanzar por la senda de los países desarrollados. Considerando el contexto social, cultural y político de los países con una gran diversidad étnica, cultural y lingüística, como Bolivia, la probabilidad de aplicación de este modelo es mínima.

*El modelo de democracia e instituciones* consiste en el desarrollo de las capacidades y el fortalecimiento de la democracia para lograr desarrollo económico. Este modelo supone la eliminación de guerras, clientelismo, corrupción y carencias básicas, evitando las divisiones étnicas, prebendas en las relaciones sociales, concepción del Estado como patrimonio del grupo en el poder y manipulación política. La democracia es un valor occidental susceptible de adaptación a entornos culturales diferentes y es un elemento esencial para el desarrollo.

*La teoría de la dependencia* se convirtió en teoría dominante en amplios círculos de especialistas del subdesarrollo en los años sesenta y setenta. Su origen es político, razón por la que la incluimos en esta sección; aunque su análisis es de índole económica, al igual que el primer modelo de economías de desarrollo y estructuralismo, estima que las especi-

ficciones de los países pobres requieren teorías de desarrollo diferenciadas y parte de los mismos supuestos en lo que se refiere al comercio internacional y su efecto nocivo en el desarrollo de los países subdesarrollados.

Este modelo se basa en la planificación centralizada y desconectada de los mercados externos. En el ámbito nacional explica las causas de las luchas de clases y en el ámbito internacional explica el intercambio desigual en el comercio mundial, uso de tecnologías intensivas en capital, inversión extranjera perjudicial para el país, especialización en materia prima y patrones de consumo de bienes intensivos en capital. Existen muchas críticas a esta teoría, especialmente en lo que se refiere a la desconexión con el mercado internacional; sin embargo, algunos elementos de esta teoría merecen una valoración positiva. El orden económico internacional imperante obedece a los intereses de los países con mayor peso político y económico, donde es imprescindible el desarrollo de actitudes más solidarias y menos etnocéntricas por parte de los países desarrollados.

*Las teorías del post desarrollo* señalan que el concepto de desarrollo está caducado; es un instrumento de la occidentalización y de poder para el control de los países pobres, siendo el objetivo del desarrollo lograr un estilo de vida igual al de los países desarrollados, que sería irrealizable e indeseable. Los países en desarrollo deben generar sus propios fines de desarrollo, que se refieren a establecer alternativas de desarrollo endógeno con énfasis en lo local, cuya tendencia es mitificar las tradiciones y valores culturales de los pueblos en desarrollo y el riesgo es justificar prácticas repudiadas por no respetar los derechos humanos fundamentales.

## Agenda para el desarrollo

A continuación, sobre la base de los modelos de desarrollo mencionados anteriormente, se presenta una agenda tentativa de políticas para el contexto de Bolivia que pueden contribuir efectivamente al desarrollo económico y humano.

- a) Visión más amplia de la estabilidad macroeconómica.
- b) Elevar la inversión en educación y salud.
- c) Incorporar las nuevas tecnologías para el desarrollo.
- d) Promover un clima de confianza, autoestima y respeto profundo a la cultura.
- e) Fortalecer la credibilidad en las instituciones.
- f) Generar una cultura de diálogo.
- g) Fortalecer la familia como la base para generar las redes sociales de protección solidarias y cooperativas.
- h) Globalización más equilibrada, que respete la diversidad política, social y cultural de los países.
- i) Plantear alternativas de desarrollo, compatibles con las características sociales, económicas y culturales de las localidades (desarrollo desde adentro).
- j) El sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales.

## 3. La educación en Bolivia

En las últimas décadas, los esfuerzos realizados en el sector educativo han mejorado el escenario de la educación en Bolivia, especialmente en lo que se refiere al acceso y la perma-

nencia en la escuela del nivel primario. Se ha generado un mayor gasto del Estado en el sector educativo, principalmente en la educación primaria, y actualmente existen menos personas sin ningún año de escolaridad.

En base a la información del censo 2001, la población de 15 años o más tiene en promedio 7,7 años de escolaridad, valor que está por debajo de los registrados en países vecinos. Los esfuerzos por cerrar la brecha de años de escolaridad entre grupos de ingresos elevados y grupos de ingresos bajos han dado resultados positivos. Una persona de ingresos altos de 28 años, en promedio tiene 10 años más de escolaridad que una persona del quintil inferior; esta brecha se reduce en las personas de 20 años de edad, donde la diferencia es menor a seis años de escolaridad.

Según el nivel de ingresos y el origen étnico de la familia el porcentaje de niños de catorce años que concluyen primaria varía significativamente. Aproximadamente, el 66 por ciento de los niños que pertenecen a familias de ingresos elevados concluyen primaria, mientras que sólo el 13 por ciento de los niños de bajos ingresos alcanzan ese objetivo; en el análisis por área geográfica se observa que en el área urbana el 50 por ciento de los niños concluye primaria a los 14 años, mientras que en el área rural este porcentaje es del 21 por ciento.

Los niños que provienen de una familia perteneciente a grupos originarios alcanzan niveles de escolaridad inferiores en comparación a los niños de familias no indígenas. Por ejemplo, solamente el 13 por ciento de los niños quechuas de 14 años completaron la escuela primaria. Esta brecha se hace aún más profunda en personas de más edad.

Una característica peculiar de la educación en Bolivia es que la mayoría de los niños, ya sea de niveles de ingresos al-

tos o bajos, asisten a la escuela en los primeros cursos del nivel primario. Sin embargo, esta situación se revierte cuando los niños cumplen once años, edad en la que empieza a emerger una brecha significativa entre niños del quintil inferior y el quintil superior. Cuando alcanzan los 15 años, apenas el 36 por ciento de los niños más pobres asiste a la escuela; en oposición, aproximadamente el 90 por ciento de los niños de mayores ingresos aún permanece en el servicio educativo.

Un patrón similar se puede observar al analizar la tasa de asistencia entre niños provenientes de diferentes grupos étnicos. En los primeros años de escuela, entre los siete y diez años, la mayoría de los niños, sin diferencia de origen étnico, asisten a la escuela; sin embargo, la brecha entre niños indígenas y no-indígenas crece, conforme los niños aumentan de edad. Cuando los niños alcanzan los quince años, la brecha llega a su máximo valor; la tasa de asistencia de los niños quechuas es 40 puntos porcentuales menor que la de los niños castellanos, y la brecha entre niños aimaras y castellanos supera los 25 puntos porcentuales.

De manera similar, el área urbana presenta tasas de asistencia superiores a las del área rural prácticamente en cualquier edad de análisis. Esta brecha muestra la evidencia de la alta concentración de grupos originarios y/o de familias de bajos recursos en el área rural.

Bolivia no presenta un problema serio en cuanto a una brecha de género. Durante la mayor parte de primaria (entre 5 y 11 años) se observa una brecha poco significativa en la asistencia de niños y niñas, la cual fluctúa entre 1 y 2 puntos porcentuales.

La extraedad entendida como el rezago educativo de los alumnos inscritos constituye uno de los mayores proble-

mas de la educación en Bolivia. El rezago crece conforme se avanza en los sucesivos grados; asimismo, se observa que no existen diferencias significativas en el rezago cuando se comparan sexos, pero la diferencia es significativa entre las áreas urbana y rural. El 55 por ciento de la matrícula en Bolivia corresponde a niños con extraedad; en el área rural este porcentaje llega al 67 por ciento y en el área urbana al 51 por ciento.

En el lapso de implementación de la reforma educativa en Bolivia, el acceso (años de escolaridad, tasa de término y cobertura) de la educación primaria, se ha ampliado significativamente. La educación intercultural y bilingüe y la participación social han sido los ejes para el desarrollo curricular del nivel primario y la transformación institucional del SEN.

El promedio de años de estudio se incrementó de 6,1 en el año 1992 a 7.4 en el año 2001. La cantidad de niños y jóvenes que culminan la primaria se incrementó de 55.4 por ciento en el año 1992 a 71.5 por ciento en el año 2001. Los datos recogidos muestran que en los últimos años se incrementó el número de alumnos atendidos en la educación inicial, primaria y secundaria; en promedio la matrícula creció a un ritmo de 4,2 por ciento anual, mientras que la población en edad escolar creció a un promedio de 2,4 por ciento anual en el período inter-censal 1992-2001, lo que muestra que se está incrementando la atención a un ritmo mayor al crecimiento poblacional, asistiendo cada vez una mayor proporción de niñas y niños a la escuela. La cobertura bruta de primaria se incrementó del 99.8 por ciento en el año 1992 al 108.4 por ciento en el año 2001. La cobertura bruta de inicial, primaria y secundaria se incrementó del 75.5 por ciento en el año 1992 al 88.4 por ciento en el año 2001. Es necesari-

rio disminuir la extraedad, fortalecer la equidad entre las áreas rural y urbana y disminuir el abandono de los alumnos del nivel primario, así como aumentar el nivel de acceso de la educación inicial y secundaria.

También se puede observar una disminución en las brechas educativas de género: el número de mujeres inscritas en las escuelas creció un 24,7 por ciento más que la población femenina en edad escolar (grupo de edad de 4 a 17 años) en el período 1999-2001, y la de varones creció un 17,9 por ciento más que la población masculina en edad escolar. Asimismo, el porcentaje de niñas que culminan la primaria ha subido del 52,1 por ciento en el año 1992, al 69,6 por ciento en el año 2001. Es necesario implementar acciones específicas y focalizadas en aquellos municipios donde exista una diferencia significativa en el acceso y la calidad de la educación entre hombres y mujeres.

Aunque las brechas de la educación entre las áreas urbana y rural y entre grupos no indígenas e indígenas es elevada, las intervenciones de la reforma educativa han sido focalizadas en el área rural y para la población indígena, por lo que se espera una mejoría en los indicadores de acceso y de calidad de la educación de la población menos favorecida. Es necesario seguir desarrollando intervenciones específicas en el área rural, con especial énfasis en poblaciones indígenas.

El marco establecido por la Ley de Reforma Educativa junto a la reglamentación correspondiente ha permitido establecer los lineamientos curriculares a partir del tronco común y el diversificado. Como parte del nuevo currículo existen planes y programas para el primer y segundo ciclo de primaria que identifican competencias, indicadores y contextos de relevancia social, incorporando los temas transversales de



género, democracia, medio ambiente y salud sexual y reproductiva. Asimismo, se ha logrado dotar de materiales educativos, textos, módulos de aprendizaje y bibliotecas de aula a la mayoría de las escuelas de primaria. Se ha incrementado significativamente la cantidad de escuelas del área rural que aplican la modalidad bilingüe, en el año 2001 se registraron un total de 2.372, siendo más del 100 por ciento de las que existían en 1997. Es necesario consolidar y diversificar la aplicación del currículum en las aulas de primaria e iniciar la transformación curricular en el nivel secundario.

Se ha logrado mejorar la formación docente con la transformación de las escuelas normales en institutos normales superiores (INS), incluyendo la formación de maestros en educación intercultural bilingüe, e iniciando su articulación con la educación superior a través de la transferencia de la administración de algunos INS a las universidades. Asimismo, se ha desarrollado el currículum para la formación de profesores del nivel primario, se ha seleccionado a los mejores postulantes con pruebas de admisión y se ha mejorado la infraestructura y el equipamiento. Se han desarrollado varios programas de capacitación docente en la aplicación del nuevo currículum, contemplando capacitaciones específicas en educación intercultural y bilingüe. Es necesario desarrollar un sistema integrado de formación y capacitación docente, en el marco de la educación superior.

Asimismo, se han realizado algunas intervenciones como para asegurar que los logros de la reforma educativa sean sostenibles en el tiempo. La mayoría de los efectos logrados permanecerán en el tiempo, ya que se logró cambiar las antiguas estructuras que estaban arraigadas en el SEN, en lo que se refiere a:

- Proceso de organización, desarrollo y aplicación del currículo sobre la base de una educación intercultural bilingüe, con un enfoque constructivista.
- Proceso de participación popular, que se ve reflejado en la organización y funcionamiento de las juntas educativas, consejos educativos de pueblos originarios y consejos departamentales de educación, así como en la organización y realización del Congreso Nacional de Educación, promoviendo un diálogo educativo entre distintos sectores de la sociedad.
- Institucionalización de equipos multidisciplinarios en el SEN.

Los logros y debilidades de la reforma educativa plantean grandes desafíos en el diseño de proyectos e intervenciones específicas especialmente en el ámbito local, como parte de un largo proceso de cambio educativo dirigido a mejorar la calidad y la equidad de la educación en Bolivia.

Un primer desafío es que la transformación de un nivel educativo exige inmediatamente la transformación del conjunto; por consiguiente, es imprescindible sustituir un plan de reforma parcial y en etapas por una estrategia integral y conjunta.

Debido a limitaciones en la capacidad institucional del SEN, en una primera instancia se determinó transformar solamente el nivel primario. Esta focalización permitió concentrar todos los recursos institucionales y de esta manera cumplir satisfactoriamente con el desafío de este primer objetivo. Ha sido precisamente la focalización en un sólo nivel educativo con sus logros de cobertura y currículo nacional, la que

ha hecho evidente la necesidad de expansión al conjunto del sistema. No únicamente porque la transformación de primaria causa un efecto de imitación en el conjunto del sistema, sino porque exige su propia sostenibilidad y continuidad como reforma educativa.

Sin embargo, una lógica de transformación por etapas es incapaz, por sí misma, de solucionar esa enorme demanda agregada generada por las expectativas abiertas al conjunto de la sociedad, y tampoco puede desarrollar y articular coherentemente las potencialidades abiertas en todas las áreas y niveles de la educación. Adicionalmente, un proyecto de transformación por etapas genera un problema colateral irresoluble: impide la transitabilidad y comparabilidad de calidad entre todas las áreas, niveles y modalidades del SEN.

El segundo desafío se refiere a la equidad. Las estadísticas educativas muestran una disminución significativa de la brecha de género y una disminución insuficiente de la brecha entre las áreas urbana y rural y entre la población no indígena e indígena. Precisamente esto causa una expectativa y una demanda en el conjunto de la sociedad dada la ampliación en las posibilidades de ejercicio de derechos humanos. Por consiguiente, el fortalecimiento de la equidad dependerá del establecimiento de un conjunto de intervenciones específicas que solucionen los problemas de oferta y demanda por una educación de calidad en el ámbito local.

El tercer desafío se refiere al fortalecimiento de los procesos de participación de la sociedad y de la educación intercultural – bilingüe como ejes del proceso educacional. Estos ejes deben incorporar la gran diversidad étnica, cultural y lingüística del país, así como la orientación para una efectiva participación de los padres de familia, que definitivamente

enriquecen los procesos educacionales, con el objeto de convertir a la educación en una “Tarea de Todos”.

Estos ejes contribuirán a una más amplia apropiación de los resultados de la educación y quebrarán el monopolio ministerio – magisterio en la toma de decisiones referidas a la educación. Actualmente, existen muchos sectores de la sociedad interesados en participar y ser corresponsables en la definición, ejecución y evaluación de planes y proyectos educativos que respondan a las políticas del sector.

El cuarto desafío se refiere al desarrollo de capacidades en el ámbito local para diseñar planes y proyectos que partan de un buen diagnóstico educacional y que respondan adecuadamente al contexto social, cultural, político y económico de las comunidades, con el objeto de desarrollar intervenciones que sean más efectivas.

#### 4. Planificación en educación

La planificación es el procedimiento que debe realizarse de manera participativa, en el que se seleccionan, ordenan y diseñan las acciones adecuadas para el logro de determinados propósitos con una utilización racional de los recursos. No debe englobar sólo aspectos económicos, sino también aspectos políticos, ambientales y culturales.

Los principios del proceso de planificación son los siguientes:

- *Dinámico*; debe adecuarse a los diversos cambios que se dan en el contexto económico, social, cultural y político, así como a la retroalimentación de las evaluaciones de la ejecución del mismo plan;

- *Facilitador*; debe apoyar a los distintos actores de la sociedad y de las instituciones estatales y privadas, en la ejecución de actividades que permitan lograr los objetivos y resultados identificados inicialmente;
- *Instrumental*; debe dotar de herramientas e instrumentos metodológicos para el proceso de planificación, ejecución y evaluación de los planes y proyectos;
- *Práctico*; debe ser un instrumento que pueda ser aplicado de una manera simple;
- *Integral*; debe abarcar las distintas dimensiones de la educación, así como su articulación con el desarrollo y;
- *Anticipador*; debe contener información de proyecciones de algunas variables que puedan afectar positiva o negativamente la ejecución de los planes y proyectos, así como intervenciones para disminuir los efectos de factores exógenos.

Los niveles de planificación están determinados por el plan, programa, proyecto y actividades. El plan es el marco de referencia que define los objetivos generales, los específicos y los lineamientos estratégicos. El programa es la referencia del conjunto de proyectos relacionados y coordinados entre sí en base a un objetivo parcial o sectorial. El proyecto es el conjunto de actividades concatenadas y organizadas, y suele ser la unidad básica de planificación. Las actividades son la unidad de planificación mínima con el máximo grado de especificidad.

Existen tres tipos de planificación: i) estratégico; establecido para un período entre 5 a 10 años, establece la razón de ser, orientaciones, prioridades y fines; ii) táctico; establecido para un período entre 3 a 5 años, dispone la dis-

tribución de recursos y actividades y; iii) operativo; es de 1 año, establece la utilización de recursos y el desarrollo de actividades.

La gestión del ciclo del proyecto contempla las etapas de: i) *identificación*: se presenta la idea del proyecto, se comienza a darle forma, determinando cuál es el problema que se pretende resolver, a quiénes afecta y qué estado futuro deseamos alcanzar; ii) *formulación o diseño*: se desarrollan en detalle los componentes que contempla el proyecto; iii) *ejecución*: es el proceso a través del cual se desarrollan las actividades contempladas en la fase de formulación y diseño y; iv) *seguimiento y evaluación*: es la fase en la que se mide el desempeño de la ejecución del proyecto en función de los indicadores y metas; esta etapa sirve para la retroalimentación del proyecto.

A partir de este marco conceptual, para el diseño del programa o proyecto generalmente se utiliza el enfoque de marco lógico, que se inicia con el cuadro de involucrados, el análisis de problemas, el análisis de objetivos, el análisis de alternativas y la matriz de marco lógico, en el que se establecen el propósito, los componentes y las actividades del proyecto, con sus respectivos indicadores, fuentes de verificación y supuestos.

La matriz de marco lógico es una herramienta que puede ser utilizada en el diseño, ejecución y evaluación del proyecto. Su objetivo es darle estructura al proceso de planificación y comunicar la información esencial sobre un proyecto. Esta matriz tiene cuatro filas y cuatro columnas.

Las cuatro filas contienen información sobre objetivos y actividades, indicadores, medios de verificación y supuestos, en cuatro niveles jerárquicos del proyecto: Fin, Propósito, Componentes o Productos y Actividades.

El fin (impacto) al cual contribuirá el proyecto de manera significativa. El propósito (efecto directo) que se logra después de completar la ejecución del proyecto. Los componentes (productos) que se producen durante la ejecución. Actividades requeridas para producir los componentes.

<b>Resumen Narrativo</b>	<b>Indicadores verificables objetivamente</b>	<b>Medios de verificación</b>	<b>Supuestos</b>
Fin	←	→	
Propósitos	←	→	
Componentes	←	→	
Actividades	←	→	

La planificación educacional en países como Bolivia, donde existe una gran diversidad étnica, cultural y lingüística, debe realizarse de una manera integral en la que no sólo se consideren los modelos económicos del desarrollo; también, es importante tomar en cuenta los fenómenos biológicos, psicológicos, sociológicos y filosóficos de los individuos, sociedades y culturas, que son incluidos de cierta manera en los modelos sociológicos y políticos del desarrollo.

Entonces, el principio fundamental de la planificación educacional en el ámbito local, para que responda efectivamente a las necesidades de desarrollo, consiste en considerar la diversidad étnica, cultural y lingüística y la participación de distintos actores de la sociedad como ejes para la formulación de objetivos, estrategias e intervenciones específicas en los planes y proyectos de educación.

En este sentido, los planes y proyectos de educación deben promover un desarrollo humano sostenible, mejorando participativamente la calidad, el acceso y la permanencia en una educación intercultural y bilingüe de una manera equitativa y eficiente. El desarrollo humano sostenible debe ser entendido como el fortalecimiento del ejercicio pleno de derechos humanos y ciudadanos, de la cultura democrática, de las capacidades productivas y competitivas y del capital social, respetando la identidad cultural y los valores éticos con solidaridad y reciprocidad.

La formulación de planes y proyectos educativos se debe realizar con enfoque integral y sectorial. Debe promoverse el desarrollo equitativo y eficiente de la educación intercultural y bilingüe; institucionalizar la participación democrática en todo el proceso del desarrollo de la educación; asegurar el desarrollo y articulación del currículo en todas las áreas, niveles y modalidades; articular los objetivos de educación con las estrategias de desarrollo en los ámbitos nacional, departamental y local; y desarrollar intervenciones que disminuyan las brechas existentes entre los distintos grupos sociales.



## Bibliografía

De Puelles, Benítez Manuel y Torreblanca José Ignacio, “Educación, Desarrollo y Equidad Social”, *Revista Iberoamericana de Educación*.

Escribano Gonzalo, “Concepto y teorías fundamentales del desarrollo”.

Filmus, Daniel, “Desafíos de la educación para el desarrollo humano integral”.

Frenkel, Roberto, “Reflexiones sobre el financiamiento del desarrollo”, *Revista CEPAL 74*.

Fumagalli, Laura, “Gestión de proyectos de desarrollo educativo local, reflexiones sobre un programa de formación”, serie de publicaciones IPE – UNESCO, Fundación W.K. Kellogg.

García, Javier, “El concepto y medición del desarrollo humano”.

Hualde, Alfredo, “El territorio como configuración compleja en las relaciones entre educación y trabajo”.

IADB, “Cursos electrónicos del enfoque de marco lógico”.

Kliksberg, Bernardo, “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”, *Revista CEPAL 69*.

Kliksberg, Bernardo, “Nuevas ideas sobre el desarrollo”, *El Financiero*, México, Jueves, 8 de mayo de 2003.

La Fuente, Mario, “Participación de los pobres en los frutos del crecimiento”, *Revista CEPAL 75*.

Loera, Armando, “La planificación estratégica en la gerencia social”, notas para la sesión del INDES – IADB.

Monclús, Antonio, “La educación como elemento clave en el desarrollo”.

Neirotti, Nerio y Poggi, Margarita, “Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local”, serie de publicaciones IIPE – UNESCO, Fundación W.K. Kellogg.

Ocampo, José Antonio, “Retomar la agenda del desarrollo”, *Revista CEPAL 74*.

Ocampo, José Antonio, “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”, *Revista CEPAL 75*.

Organización de Estados Iberoamericanos, “La educación como factor de desarrollo”, documento de consulta presentado en la V Conferencia Iberoamericana de Educación, Buenos Aires 7 y 8 de septiembre de 1995.

Orduna, Gabriela y Naval, Concepción, “Educación para el desarrollo humano, educación como ayuda al crecimiento”.

PNUD, “Informe de Desarrollo Humano en Bolivia – 2004”.

Lyons, Raymond F., “Los problemas y la estrategia del planeamiento de la educación, la experiencia de América Latina”, IIPE.

# El proyecto de Educación Intercultural Bilingüe guaraní

Una experiencia de articulación de la educación con el desarrollo local con enfoque intercultural

Enrique Camargo Manuel

*La Educación Intercultural Bilingüe, para el pueblo guaraní, es la culminación de una larga lucha reivindicativa como la forma que hemos encontrado para que la educación sirva al pueblo. Ahora ya está reconocida por las leyes de la república y tendría que aplicarse en todo el país; precisamente le preocupa a la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) que se aplique en todas las escuelas sin excepción y que se lo haga con calidad.*

*(Memoria Primer: Congreso Pedagógico Guaraní en 1998)*

## Introducción

La experiencia educativa de la Asamblea del Pueblo Guaraní desarrollada desde 1989 en su componente intercultural y bilingüe, se hubiese encaminado exitosamente al fracaso, si no se la dotaba de dos importantes soportes: por un lado, el soporte social, que va desde la apropiación comunitaria de un modelo educativo hasta el involucramiento de los líderes locales en asuntos curriculares que en el pasado parecían corresponder solamente a los especialistas en dicha materia. El otro soporte se refiere a lo programático, es decir, que el modelo educativo planteado por el pueblo guaraní ha logrado

formar parte de un programa global, constituyéndose en uno de los ejes dinamizadores de las otras acciones estratégicas adoptadas por la organización guaraní en procura de avanzar hacia un desarrollo integral.

Un modelo educativo que carece de articulación con el conjunto de otras acciones, que desconozca la realidad de los sujetos involucrados, contribuiría solamente al adormecimiento del sector, restándoles opciones que podrían ser determinantes en la concreción de las oportunidades que les permitan mejorar las condiciones de vida. En este marco, la educación debe entenderse como la llave que nos abre la puerta y muchas puertas. O también como la palanca que nos ayuda a mover grandes piedras que obstaculizan el paso. La educación es como el combustible para el motorizado. Un vehículo puede estar completamente equipado, pero si no tiene combustible no puede arrancar. De la misma forma, un grupo social o un pueblo indígena pueden estar provistos de excelentes oportunidades, pero si no disponen del componente educativo a la altura de sus demandas y expectativas, difícilmente podrán vencer a sus adversarios más íntimos como la exclusión y la pobreza.

El pueblo guaraní, del cual soy miembro, debía responder de forma organizada y estructurada a un conjunto de problemáticas a las cuales estaba sometido. De ahí la contribución del diagnóstico socioeconómico realizado entre 1985-1986 por el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) y la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ) aplicado a las comunidades guaraníes de la Provincia Cordillera de Santa Cruz. El diagnóstico ha sido entendido por las comunidades como el “ñanembaerasi” (nuestras enfermedades), a las cuales habría que encontrar su remedio correspondiente.

A partir de los resultados del diagnóstico, el pueblo guaraní se organiza no sólo para encontrar soluciones puntuales, sino para iniciar un proceso de largo aliento que conlleve a la configuración de escenarios favorables donde se planteen soluciones estructurales al conjunto de sus demandas históricas. En esta dimensión, el rol de una propuesta educativa de hecho tiene que superar las actividades de desarrollo escolar, cuyo énfasis está puesto solamente en la lecto-escritura y en la adquisición de competencias netamente aúlicas e individuales, mientras que su éxito se mide por etapas, sujetándose a un calendario escolar. La propuesta educativa integral mide su éxito por el impacto que logra en el comportamiento socioeconómico y cultural de un sector o pueblo indígena en particular.

De allí la importancia de socializar la experiencia del pueblo guaraní, que se ha esforzado en articular su proyecto educativo a un plan de desarrollo integral como respuesta a la problemática estructural cuya incidencia ha sido desastrosa para la vida de las familias y comunidades del pueblo guaraní de Bolivia.

## Marco general y legal

A principio de la década del 80, Bolivia inicia una historia distinta a la que fue durante la época de la dictadura. Se da la reapertura de la vida democrática con la que el país empieza a dar una mirada distinta a los sectores excluidos: asimismo, los sectores populares tienen la posibilidad de hacer escuchar no solamente su voz sino también sus propuestas.

En este contexto, el Servicio Nacional de Alfabetización y Educación Popular (SENALEP), junto con la Central de Comunidades Indígenas (hoy Confederación) del Oriente Boliviano (CIDOB), desarrollan seminarios referidos a la revitalización del idioma guaraní empezando con la unificación del Alfabeto de la Lengua Tupi-Guaraní, cuyo proceso concluye con el reconocimiento del Alfabeto Guaraní por parte del Ministerio de Educación a través de una Resolución Ministerial No. 2419 del 7 de octubre de 1987.

Con el nacimiento de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) en 1987, se plantea la educación basada en su cultura, y que los materiales educativos debían ser en el idioma guaraní complementado con el castellano. En 1989, en el marco del Convenio entre el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se inician las actividades orientadas a implementar de manera experimental el proyecto de Educación Intercultural Bilingüe entre tres regiones sociolingüísticas: Aymara, Quechua y Guaraní. Esta iniciativa estatal ha sido acogida por el pueblo guaraní como una oportunidad para implementar su proyecto educativo.

El 28 de enero 1992, en ocasión de la conmemoración del primer centenario de la Masacre de Kuruyuki, el gobierno de ese entonces –Gobierno de Jaime Paz Zamora–, como homenaje a los caídos en la Batalla de Kuruyuki, lanza el Decreto Supremo No.23036 declarando oficialmente la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe en todo el territorio nacional. Al mismo tiempo, la APG arranca con la Campaña de Alfabetización Bilingüe, cuya inauguración oficial ha estado a cargo del Presidente de la República. Posteriormente, el 7 de julio de 1994, durante la gestión presiden-

cial de Gonzalo Sánchez de Lozada, se promulga la Ley N°. 1565 de Reforma Educativa, asumiendo la interculturalidad y el bilingüismo en reconocimiento a la heterogeneidad socio-cultural del país.

El sustento legal es importante para que las iniciativas locales vayan tomando fuerza hasta transformarse en políticas públicas. De ahí la contribución de los pueblos indígenas: hemos trabajado de forma incansable para hacer que la educación intercultural bilingüe no sólo sea vista como novedad, sino como el modelo alternativo para el desarrollo integral de las comunidades indígenas a partir de una educación acorde con nuestra cultura e identidad.

## La Educación Intercultural Bilingüe y sus principales aportes al desarrollo local y nacional

Para el abordaje de este punto, es importante empezar con una breve información de lo que es el pueblo guaraní. Presentar brevemente su historia, la situación de su territorio, de sus principales problemas y sus aspiraciones. Luego, explicar la relación que existe entre la contribución de la educación intercultural bilingüe y el desarrollo local y nacional.

**La historia del pueblo guaraní.** El pueblo guaraní es una de las poblaciones que ha jugado un papel importante tanto en la precolonia, colonia y en la república. Es uno de los pueblos que ha resistido la invasión externa durante varios siglos hasta finales del XIX, y vilmente acallado por el Estado boli-

viano en la batalla de Kuruyuki de 1892. Sin embargo, no había pasado siquiera un siglo cuando empieza a reorganizarse y encaminar sus acciones bajo un rumbo común conducido por su máxima representación organizativa, la Asamblea del Pueblo Guaraní. La derrota de Kuruyuki deja como secuelas el desarraigo cultural, la pérdida de los territorios, la pérdida de identidad y varias zonas que en el pasado eran pueblos guerreros, quedan como zonas donde los guaraníes viven en condición de esclavitud. El área de influencia del pueblo guaraní se ubica en la provincia de Cordillera en Santa Cruz; en las provincias Hernando Siles y Luis Calvo en Chuquisaca; y las provincias de O'Connor y Gran Chaco de Tarija. Todo ello en la región que hoy es considerada como el área de influencia gasífera y petrolera.

**El territorio guaraní:** Después de la masacre de Kuruyuki, muchas familias han empezado a migrar por todas partes, dejando sus territorios históricos en manos de los nuevos dueños de las tierras del Chaco boliviano. Se crean nuevas zonas para acoger a muchas gentes que han escapado de la persecución y ejecución que practicaban los colonos de esa época. Los colonos recurren a la expropiación por la fuerza como recurso para acceder a las tierras indígenas; es así que hoy, esas comunidades que en otros tiempos ofrecieron resistencia, se desempeñan como peones en sus propias tierras. En 1985, a raíz del diagnóstico de Comunidades Campesinas de Cordillera, se descubre que en la región guaraní, sólo el 2.5% de las tierras agrícolas estaban en manos de los guaraníes. El 97.5% de las tierras, por supuesto las mejores, estaban en manos de los hacendados.



**Sus problemas.** Al igual que otros, el pueblo guaraní ha venido soportando problemas extremadamente difíciles:

**Escasa producción** para la sobrevivencia de las familias. En el Chaco boliviano, para producir más y mejor, se necesita tierra de calidad y en cantidad suficiente. Cuando no se cuenta con suficientes tierras se siembra muy poco y no hay la posibilidad de diversificar la producción. Esta es una de las limitantes para incrementar la producción agrícola. También la poca experiencia que tenemos en el manejo de los negocios se torna limitante. Por ejemplo, en los primeros días de cosecha de maíz los precios están por debajo del costo de producción. Después, ese maíz que se ha vendido a bajo precio, una vez que escasea, retorna a la comunidad con el precio hasta 5 veces mayor que el anterior. No existe infraestructura adecuada para el acopio de la producción y es por eso que muy pronto el maíz es atacado por los ratones u otros animales silvestres. Se ha calculado que sólo un poco más de la mitad de la producción es aprovechada por el agricultor, el resto lo aprovechan los comerciantes rescatadores y los animales del monte.

Otro problema en el tema productivo es que las iniciativas comunales para la diversificación de la producción reciben poco apoyo de las entidades que se ocupan de apoyar al sector productivo.

**En cuanto a infraestructura**, gran parte de las comunidades, hasta hace poco, no contaban con medios de transporte y comunicación. Los caminos vecinales y el plan de viabilidad del gobierno nacional no han planteado un programa se-

rio que involucre a las comunidades como destinatarias, pero sí a las haciendas y propiedades privadas, que fueron calificadas como productores y como sector importante.

**En cuanto a la problemática educativa**, la realidad en el área guaraní (1985 – 1993 fuente: Robles) indica lo siguiente: la tasa de deserción escolar anual, establece que de cada cien niños que ingresan al sistema escolar, 22 concluyen el octavo de primaria, y de éstos apenas uno concluye el ciclo medio. En esta realidad, la situación es peor para las niñas: entre ellas, menos de una concluye el ciclo medio.

En cuanto a la formación de recursos humanos, en 1990 se calculó que sólo el 10 % del total de profesores eran guaraníes, de los cuales el 77% eran maestros no titulados. Por tanto no había suficientes profesores para responder a las demandas educativas.

**En cuanto a la problemática de salud**, el consumo de agua de mala calidad afecta directamente no sólo a la población infantil, sino a toda la comunidad. La carencia de agua de fuentes tanto superficiales como subterráneas es un problema muy grave en las comunidades, a tal punto que muchas veces el único recurso es la excavación de atajados (lagunas artificiales) que sólo pueden llenarse en época de lluvias. De los atajados se proveen de agua las personas, pero también del mismo atajado toman los animales. Por esa situación muchos niños se mueren antes de cumplir los 5 años. El otro problema de gran importancia es la mala calidad de nuestras viviendas, lo cual permite la proliferación de las vinchucas portadoras del mal de chagas. Cuando la persona es infecta-

da por el mal de chagas, si no se lo detiene y el mal avanza, le puede llegar la muerte repentina no importando su edad.

## El plan de desarrollo de las Comunidades Campesinas de Cordillera (PDCC)

Ante esta realidad, la Asamblea del pueblo guaraní, desde su fundación en 1987, plasma sus aspiraciones en objetivos de la colectividad, que son los siguientes:

- Lograr la unidad de todo el pueblo guaraní.
- Mejorar las condiciones de vida de las comunidades y las familias guaraníes.
- Recuperar y fortalecer la identidad guaraní.
- Ser solidario con otros sectores marginados del país.

De hecho, estas aspiraciones que a su vez se constituyen en plataforma política y de desarrollo, requieren ser trasladadas al plano de la programación. De ahí la importancia que cobra el PDCC como respuesta a las diversas problemáticas del pueblo guaraní.

El PDCC es una forma integral de responder a los problemas también integrales, donde la formación de recursos humanos cumple una misión importante. Es decir, un plan de desarrollo socioeconómico sería insuficiente si no toma en cuenta el componente educativo como el eje dinamizador de las otras áreas de desarrollo. Por este espacio inicia su accionar el Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (PEIB). Pero ¿cómo se da este proceso?

El PEIB, desde su inicio, se pone en contacto con las comunidades con el fin de recoger opiniones de las personas (hombres y mujeres) adultas, jóvenes y niños respecto a la utilidad que se tiene al mantener vigente el idioma guaraní, pero principalmente para proyectar su incursión en el plano formal que es la escuela. Las respuestas de las personas han sido suficientemente claras en el sentido de sugerir futuras actividades para potenciar el idioma, no sólo para el uso en el aula, sino para su aplicación en áreas de desarrollo comunitario. Por ejemplo, cuando se tiene que trabajar un programa productivo de alcance comunitario, la comunicación entre los técnicos y los comunarios debe efectuarse en el idioma de uso local. Otro ejemplo, cuando en una familia alguien se enferma, aun estando cerca de un puesto de salud u hospital, tiene miedo de acercarse al médico porque piensa que al no saber su idioma, el médico le puede llamar la atención sin motivo. Estos son solamente algunos ejemplos que sustentan la necesidad de incorporar el bilingüismo también en otras áreas de desarrollo y no solamente en la escuela.

## Visión estratégica de desarrollo del pueblo guaraní

Casi 100 años después de la masacre de los guaraníes en Kuruyuki, el pueblo empieza a reorganizarse y funda su organización: la Asamblea del Pueblo Guaraní. El resurgimiento tiene que ver con la fusión de dos procesos. El primero está referido a los procesos de reflexión y esfuerzo interno para comprender su propia realidad; y el segundo al aprovechamiento de elementos externos que podrían favore-

cer su potenciamiento, tales como la apertura democrática, que se extendió a lo largo del país generando condiciones para el acercamiento entre el Estado y la sociedad civil. En estos escenarios se desarrollaron importantes hitos para el pueblo guaraní.

La visión estratégica instrumentalizada en el PDCC es un medio para responder de forma organizada y estructurada a los problemas también estructurales. Sin embargo, la organización de base es una garantía siempre y cuando esté a la altura de sus desafíos. Este es el caso particular de la APG, organizada exactamente para responder a los desafíos que se han planteado. Sólo con ese carácter estaría en condiciones de liderar las acciones globales en alianza con las entidades gubernamentales y no gubernamentales. De otro modo se comportaría como pantalla de otras organizaciones, las cuales, con mejores condiciones y recursos pasarán a manejar el desarrollo según sus conveniencias, pero muy alejadas de la realidad. Cabe señalar que posteriormente el PDCC, se ha transformado en el Programa de Desarrollo del Pueblo Guaraní (PDPG), en tanto el ámbito de la APG fue creciendo en todo el sudeste boliviano.

Para corresponder a las exigencias de las problemáticas del pueblo guaraní, la APG se apropia del PDCC y lo adopta como su propio modelo de desarrollo, lo que también le permite configurar su estructura organizativa resumida en una sigla denominada el PISET: Producción, Infraestructura, Salud, Educación, Tierra y Territorio.

En el componente Educación, la fuerza se da en torno a la Educación Intercultural Bilingüe como el elemento dinamizador de las otras áreas de desarrollo del modo que se explica a continuación.

## La educación y su rol movilizador del desarrollo guaraní a partir de la Educación Intercultural Bilingüe

¿Por qué la educación se ha constituido en agente dinamizador del desarrollo en el pueblo guaraní?

La respuesta es muy simple y podemos responderla acudiendo a la visión del saber desde la cultura guaraní.

*La vida es un proceso de crecimiento, maduración, similar a la planta de maíz. Madurar es lograr el “iaguïye” e implica haber alcanzado el estado de perfección del saber. No sólo saber del ambiente “arakua”, sino el buen modo de ser guaraní “el ñande reko kavi o ñande reko watu”. Para lograr esta maduración, los guaraníes consideran que la función de la gente es crecer sabiendo, crecer aprendiendo; por ende, la raíz crecer es “kuakua”, que literalmente se traduce como “sabe-sabe” o “ir sabiendo”.*

(En “Necesidades Básicas de aprendizaje área guaraní”, Reforma Educativa, pág. 26).

Llegar al estado del “iaguïye” no necesariamente tiene ver con la edad de las personas, pues todo ello depende de su entorno y del medio ambiente en el cual la familia y las personas desarrollan su vida. Tenemos ejemplos de muchos líderes guaraníes que lograron el “iaguïye”, quiere decir, comprender plenamente la vida y la necesidad permanente de buscar la tierra sin mal, el “ivì marae”, pero para ello la tarea del entorno comunitario y familiar es, por todos los medios, fortalecer día a día el modo de ser guaraní, el “ñandereko”.

Esta es la base principal para construir todo tipo de propuestas educativas y programas de desarrollo. Si se toma otro rumbo, dejando a un lado la visión guaraní, todas las iniciativas no tendrán éxito y estarían prácticamente destinadas al fracaso.

Una de las instituciones que ha experimentado estrepitoso fracaso ha sido la escuela antes de ser transformada, sencillamente por estar desconectada de la realidad comunitaria. Sin embargo, hubo la oportunidad para corregir esas fallas por la vía de la apropiación, transformándola en escuela guaraní. Esa apropiación es la que en el lenguaje técnico hemos denominado Educación Intercultural Bilingüe. Esta nueva escuela, lo sabemos por experiencia propia, hace su conexión con la realidad y asume como guía principal la visión del conjunto, que es el desarrollo del pueblo guaraní. Voy a citar como ejemplo uno de los textos del PEIB, "Eireka" (buscador de miel), donde la estructura de los contenidos se basa en el PASET. También las cartillas del Programa de Alfabetización de Adultos desarrollado en 1992-1993 para organizar sus contenidos se han basado en la estructura de la APG.

Teniendo clara la misión de la educación, ha sido necesario dar pasos asumiendo como herramienta del desarrollo guaraní lo siguiente:

**La formación de recursos humanos para el área de producción, infraestructura, salud, educación, tierra y territorio, medio ambiente y derechos indígenas.**

**En el área de producción.** El centro "*Arakuarenda*" ha ca-

pacitado a jóvenes (hombres y mujeres) en liderazgo, organización, saber agropecuario y contabilidad para apoyar las iniciativas de desarrollo productivo en las comunidades. Concluido el programa de estudio los jóvenes retornan a sus comunidades para gerenciar la comunidad de trabajo y así incrementar y diversificar la producción agropecuaria. Al mismo tiempo, si ello fuese necesario, se incrementará gradualmente la tecnología del sistema productivo. Debo ser claro en manifestar que aún está pendiente el manejo de la comercialización de los productos como necesidad que habría que subsanarla con urgencia.

**En infraestructura y salud.** En el marco del Convenio entre el Ministerio de Salud, el Vicariato Apostólico de Cuevo y la Asamblea del Pueblo Guaraní, se ha puesto en marcha una importante iniciativa con la misión de consolidar una entidad cuya principal tarea sería la de formar recursos humanos provenientes de los pueblos indígenas de Bolivia. La entidad se ha denominado Escuela "*Tekove watu*" (Salud plena) dedicada a la formación de auxiliares de enfermería y educación ambiental intercultural. La escuela está en pleno funcionamiento en el Municipio de Gutiérrez, y proyecta sus ofertas académicas a los jóvenes indígenas del Chaco sudamericano.

En el componente de Infraestructura, el Convenio de salud ha promocionado personas para manejar y diseñar proyectos de sistemas de agua por gravedad, sistemas sanitarios en las comunidades, combinando conocimientos propios de la comunidad con los que ofrece la tecnología.



**La educación básica:** Se inició la aplicación de la Educación Intercultural Bilingüe en 1990, es decir, cuatro años antes de la Promulgación de la Reforma Educativa. El Programa puso énfasis en la formación y capacitación de maestros, la capacitación en EIB para el manejo de la modalidad bilingüe complementada con todo lo relacionado con la organización del pueblo guaraní. Para la profesionalización de maestros sin título, en el marco del Programa de Educación Intercultural Bilingüe, la APG y el Teko Guaraní enviaron jóvenes becarios a la Escuela Normal de Charagua. Después de varias promociones, algunos de los jóvenes que egresaron de esta Escuela Normal estuvieron en contra de la organización. La organización, al darse cuenta de que la Escuela Normal no brindaba garantía alguna para la formación profesional, en 1995 impulsó la creación del Instituto Normal Superior Pluriétnico del Oriente y el Chaco Boliviano, que hasta la fecha ya lleva casi 10 años de funcionamiento.

La EIB ha experimentado en el proceso de preparación de materiales educativos en 1991 la participación directa de los sabios de las comunidades, constituyendo el Consejo de Sabios del Pueblo Guaraní. A raíz de esa experiencia, la APG propuso con mayor énfasis que la participación comunitaria en educación debía ser reconocida por el sistema educativo como una entidad de interlocución entre el Ministerio de Educación y la comunidad local. Posteriormente, en 1994, la Ley de Reforma Educativa ha incorporado, como uno de sus ejes, la participación comunitaria.

**La educación secundaria.** Con la finalidad de mejorar el desempeño de los pocos colegios de las comunidades, la APG, con el apoyo del Teko Guaraní, ha enviado estudiantes beca-

rios a los Institutos Normales de Sucre y Santa Cruz para su especialización en Matemática, Biología, Historia y Música.

Los jóvenes, al retornar, están ocupando hoy puestos de maestros en los colegios más importantes de las capitánías en las asignaturas correspondientes. Con los jóvenes becarios ya se puede proyectar y reubicar la función de los colegios, tornándolos en centros estratégicos para mejorar la calidad del nivel secundario en educación e incorporar la interculturalidad en forma seria.

## La educación de adultos y la Campaña de Alfabetización Intercultural Bilingüe y el CEMA Rural

La Campaña de Alfabetización que realizó la Asamblea del Pueblo Guaraní en 1992-1993, marca una historia distinta a los programas de alfabetización que se acostumbran hacer. La alfabetización ha sido el instrumento de liberación para las familias cautivas de Chuquisaca, Tarija y algunas zonas de Santa Cruz.

El objetivo de la lecto-escritura y transferencia de habilidades lingüísticas ha sido complementado con el trabajo de organizar las comunidades que se encontraban en cautiverio para posibilitar su liberación. Ahí radica el éxito de esta experiencia para el pueblo guaraní. Pocos meses después de la campaña de alfabetización, se crea el Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCH), que es una organización del nivel departamental que asume como función principal velar por las necesidades de la población guaraní del departamento de Chuquisaca y conducir su plan de desarrollo.

Los jóvenes que participaron en la alfabetización querían la continuidad de su formación, dada la experiencia en el trabajo de facilitar el aprendizaje para los adultos y jóvenes. Entonces el Teko Guaraní tomó la iniciativa de crear un espacio que posibilite a los alfabetizadores continuar estudios en la secundaria como recompensa por la labor sacrificada durante la campaña. Por eso se ha creado el Centro de Educación Media de Adultos (CEMA) Rural con un plan y cronograma especiales para las personas que dejaron de estudiar por muchos años, pero que la alfabetización les había despertado el interés de seguir estudiando. El calendario del CEMA Rural estaba en función del calendario agrícola; sólo así los jóvenes (hombres y mujeres) podían terminar la secundaria para luego proyectar su ingreso al INSPOC. Algunos de esos jóvenes, ocupan hoy en día cargos importantes en el sector de educación y otros han tenido la posibilidad de ocupar altos cargos en el Gobierno Central y en los gobiernos municipales.

## El Sistema de Formación de Recursos Humanos como parte del INSPOC

El Sistema de Formación de Recursos Humanos ha dado el primer paso con la creación y puesta en marcha del Instituto Normal Superior Pluriétnico del Oriente Boliviano (INSPOC), al que se lo denomina base para la comunidad científica, encaminado a apuntalar el desarrollo del pueblo guaraní. Todo esto empezó con el Programa de Educación Intercultural Bilingüe, seguido por la campaña de alfabetización, luego se creó el CEMA Rural, posteriormente el INSPOC y ahora el reto es diversificar la formación de la juventud guaraní a la luz

de la nueva realidad. Cabe señalar que el proceso de creación de esta entidad, no siempre fue fácil. Pues hasta en el Ministerio de Educación muchas veces hubo que superar obstáculos institucionales. Pero se ha logrado concretar el centro de formación, ya que no era simplemente un Instituto. Ésta entidad forma parte de un plan mucho más grande que es el desarrollo del pueblo guaraní.

## Formación de líderes

En el área de formación de líderes, se desarrollaron programas de acuerdo a la demandas de la organización. Por ejemplo, en el marco de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), para acompañar el proceso de saneamiento de las tierras demandadas por el pueblo guaraní, era necesario contar con personas entendidas sobre cuestiones agrarias; por eso se ha preparado un grupo denominado “los juristas del pueblo guaraní”. Hoy, gracias al concurso de esas personas, que han sido formadas para dar seguimiento a las demandas territoriales, se están recuperando y logrando la titulación de las tierras demandadas.

El otro grupo corresponde a los responsables de planificación y gestión indígena, capacitación efectuada en coordinación con la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y otras agencias de cooperación. El pueblo guaraní aprovechó de manera efectiva esta oportunidad, ya que muchos de los participantes han incursionado con fuerza en el gobierno municipal, sea para Alcalde o Concejal Municipal, y también para apoyar desde el Comité de Vigilancia. Para nosotros el acceso al gobierno municipal representa apropiarse de manera

efectiva de una herramienta que puede continuar profundizando nuestro plan de desarrollo desde el gobierno local.

En todos los programas y proyectos de educación, la interculturalidad ha sido el eje y principal motivador para que la visión original guaraní no pueda ser distorsionada. Es decir, la interculturalidad proporciona energía para pensar siempre en positivo respecto a nuestro modo de ser, a pesar de las desventajas en que nos encontramos. Es el soporte para proyectarnos sin riesgo hacia el mundo externo.

## El idioma guaraní como la expresión perfecta del pensamiento guaraní en el plano de la interculturalidad

Voy a dar como ejemplo la palabra “*ñande*” –nosotros–; esto es inclusivo y muy importante en la expresión y visión de la vida en el mundo guaraní. La palabra comunidad, lo mismo que otras expresiones que indican todo tipo de pertenencia, no van solas, siempre deben estar acompañadas de la palabra “*ñande*”.

He aquí el ejemplo:

Ñanderëta = nuestra comunidad

Ñanderimba = nuestros animales

Ñandeivî = nuestro territorio

Ñande, se contrapone a los **che**, que traducido al castellano, es **yo (persona)**

Cherëta = mi comunidad

Cherimba = mis animales

Cheivî = mi territorio

En la palabra guaraní no existe el concepto **vecino**: la persona o la familia que vive cerca de nosotros es un “*ñanerëtarä*”, no se lo denomina vecino, es “*ñandevae*” o “*tëtarä*” (un nosotros o nuestra familia). Estos son algunos de los elementos que refuerzan la visión comunitaria reflejada también en la tenencia de tierra, lo que en los últimos años ha adquirido como figura jurídica la expresión Tierras Comunitarias de Origen (Tcos).

Estos ejemplos nos hacen ver qué tipo de visiones son las que se manejan en el mundo indígena y cómo encontrar, si es necesario, el equilibrio y la complementariedad entre estas visiones antagónicas. Lo cierto es que mientras el mundo se encamina hacia la globalización, por otro lado crece mucho más la vida fragmentada. La visión fragmentada de la vida no puede, y tampoco le interesa, resolver los problemas de la humanidad.

### La compatibilización entre el Plan Desarrollo del Distrito Indígena (PDDIs) y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) al Plan de Desarrollo Guaraní.

Desde las normas bolivianas de planificación, podríamos entender que algunos componentes del Plan de Desarrollo Guaraní (PDPG) son automáticamente asumidos por los PDDIs y los PDMs, instrumentos de planificación del desarrollo local.

Pero esta situación no siempre se da de manera automática. El Plan de Desarrollo Guaraní es esencialmente humano, mientras que los PDDIs y los PDMs son planes de inversión. Además, quiero hacer una simple distinción. Los municipios tienen como prioridad embellecer los centros urbanos, con lo que ya pierden de vista las necesidades de las comunidades, y tampoco incentivan la producción. En tanto que la visión del Plan de Desarrollo Guaraní es el “*yerovia katu*” de las familias, es decir la felicidad de las familias guaraníes.

Por otra parte, Los PDDIs, si bien son elaborados desde las capitánías y tienen mayor acercamiento con las necesidades de las zonas, arrastran el gran problema de la subutilización de este instrumento de planificación; por eso las Alcaldías no siempre les asignan los recursos que les corresponden.

### Algunos condicionantes válidos para la concreción gradual del desarrollo del pueblo guaraní y de otros pueblos indígenas. A manera de conclusión y recomendaciones

- *Visión de conjunto.* No se puede avanzar si no se tiene un rumbo común para todos.
- *Organización transterritorial.* Las fronteras territoriales, no siempre deben ser el pretexto para hacer que el pueblo indígena encuentre barreras para su desarrollo integral.
- *Demandas consensuadas y de calidad.* Las demandas, al tratarse de un pueblo indígena, deben aprobar la regla de oro que es el consenso; asimismo, deben ser de calidad

incuestionable para no perder tiempo y recursos, posibilitando de ese modo que los beneficios lleguen pronto a los destinatarios.

- *Participación en todos los niveles.* No debemos tener miedo de participar en todos los espacios y niveles que nuestras organizaciones van logrando.
- *Capacidad de negociación y gestión.* Invertir permanentemente nuestros esfuerzos en negociaciones que nos conduzcan al éxito y desempeñar una gestión transparente y de alta confiabilidad hacia las bases.
- *Creación de entidades locales.* Debemos tener la habilidad para crear entidades locales que refuercen el trabajo de nuestras organizaciones, pero sin restar competencias a la máxima organización de representación.
- *Formación de recursos humanos a la luz de la nueva realidad.* La innovación permanente del capital humano de base cultural.
- *Capitalización de oportunidades.* Aprovechar al máximo las oportunidades y socializar permanentemente sus virtudes para hacer que el beneficio sea para todos.



# Gestión descentralizada de la educación

Hugo Rivera

## Introducción

La educación es un derecho de todos los bolivianos y el gobierno está comprometido a proporcionar un año de educación inicial y doce años de educación primaria y secundaria.

Tanto el sector público como el privado tienen responsabilidades con respecto a la educación nacional. El sector público proporciona educación gratuita a todos los bolivianos y el sector privado es financiado a través de pagos recolectados de los estudiantes o cuerpos privados. La diferencia en calidad entre las instituciones públicas y las privadas es considerable. Las instituciones privadas son usualmente de mejor calidad, pero es más difícil obtener un cupo por su costo.

En julio de 1994 se promulga la Ley de Reforma Educativa que busca la transformación del Sistema Educativo Nacional, en función de los intereses del país como un proceso planificado, continuo y de largo alcance.

La Reforma Educativa se genera en el contexto de los cambios que se suscitan en el ámbito mundial, constituyéndose en factor clave para el desarrollo. En este sentido, la Reforma busca mejorar la calidad y la eficiencia de la educación, haciéndola pertinente a las necesidades de la comunidad, ampliando su cobertura y garantizando la igualdad de los de-

rechos de hombres y mujeres. La Reforma propone un cambio pedagógico centrado en los alumnos, donde los estudiantes sean constructores de sus aprendizajes, priorizando éstos en el proceso de enseñanza - aprendizaje.

Actualmente en el Servicio de Educación Pública (SEP) –sólo en el servicio escolar–, se cuenta con aproximadamente 2.500.000 estudiantes matriculados, de los cuales un 62% se encuentra en áreas concentradas y un 38 % en las dispersas. Aproximadamente 14.000 son las unidades educativas en todo el país distribuidas en 321 municipios, conformando 274 distritos educativos. Un 96 % de las unidades educativas se encuentran organizadas en núcleos educativos, constituyendo entre sí una red de servicios complementarios con el objetivo de optimizar el uso de los recursos humanos, materiales y financieros.

El sistema educativo boliviano atravesará un profundo proceso de reestructuración de las competencias y atribuciones del Estado entre sus niveles de administración. La futura constituyente con seguridad generará cambios en la gestión del sistema, tanto en los lineamientos políticos como en el marco normativo y en la operación de las mismas.

## El Sistema Educativo Nacional (SEN)

- Es una *gran organización*

Como consecuencia de la universalización de la educación, el sistema educativo abarca una porción muy importante, que se calcula en alrededor de un tercio de la población total del país y alrededor de 100.000 maestros. Esta característica ha llevado a decir que es la institución más

gigante del país, con un peso relativo de los más importantes, si no el más importante, dentro de la administración general del Estado.

- Su tamaño es *irreductible*

La cuestión del gran tamaño presenta un rasgo muy diferenciador de otros sectores, que es la *irreductibilidad* de los sistemas educativos, tema de suma importancia en el contexto de la reforma del Estado. Queremos significar que todavía no ha terminado su expansión. Por ello, no es probable que en el futuro se achique el sistema educativo sino que, por lo contrario, tanto las propuestas de los especialistas como las promesas de los políticos plantean que deben seguir expandiéndose, agregando la atención de nuevas edades y nuevos grupos sociales, ya que deben prestar servicios al conjunto de la población a lo largo de toda la vida.

- Es *personal*, con mucha diversidad de perfiles

La tecnología central de la enseñanza se basa en las relaciones interpersonales. Aun cuando se incluyan la tecnología de la información, por ahora ésta no podrá reemplazar el lugar del docente. De hecho, en el país el gasto en salarios representa entre el 85% y el 90% del presupuesto de la educación.

Además, como se trata de una empresa muy compleja y diversificada (ya que hipotéticamente debe atender a todas las personas de un país durante toda la vida), los servicios deben segmentarse por edad, por dificultades de aprendizaje, por áreas de conocimiento, por diferencias

socioeconómicas, etc. Esto explica la cantidad y diversidad de perfiles que deben incorporarse en el Servicio de Educación Pública.

- Sus resultados se caracterizan por la *intangibilidad*

Otro rasgo característico y diferenciador es el carácter intangible de los resultados educativos. Esta intangibilidad se manifiesta a través de una serie de dimensiones. Por un lado tiene que ver con la naturaleza netamente cualitativa de los resultados de la educación, característica que genera problemas cuando se trata de buscar “medidas” o “indicadores” para probar la eficacia o la eficiencia de la educación (de las escuelas, o de la gestión educativa del Estado - Ministerio).

En segundo lugar, también tiene que ver con el hecho de que sólo se puede evaluar a largo plazo. Nuevamente, esto hace que el producto de la educación sea difícil de medir, lo que genera muchas discusiones debido a que es difícil de establecer la eficacia y la eficiencia de la gestión educativa.

Nuestra sociedad está acostumbrada a ver resultados palpables; es más importante, para una comunidad, por ejemplo, ver construido un parque, una carretera o un puente porque son cosas que se pueden ver; esta misma comunidad critica aquello que no tiene esta característica. Los resultados en la educación no tienen esta particularidad, y es más, son políticas de las cuales los resultados se verán al largo plazo.

## Marco normativo del Sistema Educativo Nacional

*La Constitución Política del Estado (CPE)*<sup>1</sup>, específicamente el título cuarto –Régimen cultural, artículo 17– establece que la educación es la más alta función del Estado, y en ejercicio de esta función deberá fomentar la cultura del pueblo. De la misma forma dispone que la educación es fiscal y gratuita.

*Mediante la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE)*<sup>2</sup> se establecen las normas básicas de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, determinando su estructura, el número y las atribuciones de los Ministros de Estado. En el ámbito educativo establece las funciones del Ministerio de Educación. Este cuerpo normativo, a su vez, es reglamentado por decretos supremos en los cuales se establecen las normas relativas a la organización y funcionamiento de la administración nacional. Este cuerpo normativo dispone la estructura del ministerio cabeza de sector de la educación con sus diferentes áreas y niveles.

*La Descentralización Administrativa*<sup>3</sup> vigente en nuestro país estructura el Poder Ejecutivo a nivel departamental. Se manifiesta a través de la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico administrativas no privativas del Poder Ejecutivo al nivel departamental.

<sup>1</sup> Ley 2650 de 13/04/04. Constitución Política del Estado. *Gaceta Oficial de Bolivia*.

<sup>2</sup> Ley 2446. Ley de Organización del Poder Ejecutivo de 19/03/03. *Gaceta Oficial de Bolivia*.

<sup>3</sup> Ley 1654 de 28/07/95. Ley de Descentralización Administrativa. *Gaceta Oficial de Bolivia*.

Entre las atribuciones del Prefecto se encuentran la de administrar y controlar, por delegación del Gobierno Nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación en el marco de las políticas y normas para la provisión de estos servicios.

*Las Prefecturas de Departamento<sup>4</sup>* se constituyen en las instancias de cada departamento que están a cargo linealmente<sup>5</sup> de la gestión del Servicio Departamental de Educación (Seduca); se establece la nueva estructura orgánica de las Prefecturas de Departamento, señalando las funciones de las direcciones, en las que se encuentra el Director de Desarrollo Social, quien tiene que supervisar el cumplimiento de objetivos y resultados del Seduca.

*El Servicio Departamental de Educación<sup>6</sup> - Seduca* - está definido como órgano operativo y desconcentrado de la Prefectura de Departamento, con competencia de alcance departamental, independencia de gestión administrativa y dependencia lineal del Prefecto y funcional del Director de Desarrollo Social de la Prefectura.

*Mediante la Ley de Participación Popular<sup>7</sup>* se inicia el real proceso de descentralización política, económica y administrativa del país, incorporando a los sujetos de la participa-

---

<sup>4</sup> DS 25060 de 01/06/98. Estructura de las Prefecturas de Departamento. *Gaceta Oficial de Bolivia*.

<sup>5</sup> También denominado principio escalar: existe una jerarquización de la autoridad, en la cual los superiores son obedecidos por sus respectivos subalternos. Chiavenato, Idalberto (2002), *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Editorial Mc Graw Hill Colombia. Pág. 253, 254.

<sup>6</sup> DS 25232 de 27/11/98. Organización, atribuciones y funcionamiento del SEDUCA. *Gaceta Oficial de Bolivia*.

<sup>7</sup> Ley 1551 de 20/04/94. Ley de Participación Popular. *Gaceta Oficial de Bolivia*.

ción social como instancias de control social. Reconoce la personalidad jurídica a las Comunidades y Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales respectivamente, estructurando a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB's) y a los Comités de Vigilancia.

De igual manera, se delimita la jurisdicción territorial del gobierno municipal a la Sección de Provincia y se transfiere a título gratuito el derecho de propiedad de los bienes muebles e inmuebles afectados a la infraestructura física del servicio público de educación entre otros, con la atribución de administrarla, mantenerla, resguardarla y renovarla.

Así como se asignan atribuciones, se establece una mayor asignación de recursos por coparticipación tributaria, bajo el principio de distribución igualitaria por habitante, buscando corregir los desequilibrios históricos existentes en las áreas urbanas y rurales.

*La gestión en los gobiernos autónomos municipales se encuentra normada en la Ley de **Municipalidades**<sup>8</sup>. Esta ley regula el régimen municipal, así como la organización y atribuciones de la Municipalidad y del Gobierno Municipal.*

En sus atribuciones se encuentra la de supervisar el desempeño de las autoridades y personal docente y administrativo del sector educativo, proponiendo a la autoridad departamental o distrital correspondiente la ratificación por buenos servicios o la remoción por causal justificada.

Las mencionadas atribuciones no fueron ejercidas por los gobiernos municipales debido a una sistemática oposición de las representaciones sindicales, las que argu-

<sup>8</sup> Ley 2028 de 28/10/99. Ley de Municipalidades. *Gaceta Oficial de Bolivia*.

ían que la participación de los gobiernos municipales en la gestión educativa representaría una municipalización del servicio.

Como otra atribución se destaca: administrar el equipamiento, mantenimiento y mejoramiento de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Municipio y otros de interés público que mediante contratos, convenios y concesiones, y con aprobación del Concejo Municipal, pasen a tuición del Municipio.

*La Ley de Administración y Control Gubernamental*<sup>9</sup> –(SAFCO)– regula los sistemas de administración y de control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública. También establece las atribuciones de los órganos rectores de los sistemas, la responsabilidad por la función pública y el funcionamiento de la Contraloría General de la República.

Los sistemas que reglamenta son:

- Para programar y organizar las actividades: Programación de Operaciones (SPO), Organización Administrativa (SOA), y Presupuesto (SP).
- Para ejecutar las actividades programadas: Administración de Personal (SAP), Administración de Bienes y Servicios (SABS), Tesorería y Crédito Público (STCP) y Contabilidad Gubernamental Integrada (SCGI).
- Para controlar la gestión: Control Gubernamental com-

<sup>9</sup> Ley 1178 de 20/07/90. Ley de Administración y Control Gubernamentales. *Gaceta Oficial de Bolivia*.



puesto por el Control Interno (control interno previo y control interno posterior) y el Control Externo Posterior.

El modelo de gestión pública mencionado se constituye con la articulación de todos los sistemas, los cuales deben ser aplicados en las entidades públicas, de las que no está exento el sector educativo. Dicho modelo permitirá desarrollar la capacidad de gestión institucional.

A partir de la normativa de la Ley N° 1178, se han desarrollado otros instrumentos de gestión dirigidos a sectores específicos de carácter departamental o local, como son la norma de planificación participativa nacional<sup>10</sup>, normativa que determina procesos, mecanismos de operación, definiciones técnicas y administrativas y el marco institucional para el proceso de planificación del desarrollo municipal y el desempeño de los roles y funciones de los actores involucrados. Abarca la gestión de la planificación participativa, identificación de actores e instancias de este proceso y la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal. En el ámbito educativo el plan estratégico sectorial se denomina Programa Municipal de Educación (Prome), en este plan se insertan las demandas de los distritos, núcleos educativos y unidades educativas en cada municipio, recogiendo opiniones de todos los actores sociales involucrados en el quehacer educativo.

*La Ley de Reforma Educativa*<sup>11</sup> establece el nuevo régimen de la educación en Bolivia, que incorpora después de más de dos décadas un cambio cualitativo en la estructura tradicional de

<sup>10</sup> RS 216961 de 14/03/97. Norma de Planificación Participativa Nacional. *Gaceta Oficial de Bolivia*.

<sup>11</sup> Ley 1565 de 7/07/94. Ley de Reforma Educativa. *Gaceta Oficial de Bolivia*.

la educación. Incorpora un cambio del conductismo al constructivismo bajo el concepto del proceso de transformación, promoviendo la práctica de los valores humanos, las normas éticas universalmente reconocidas y las propias de las culturas de Bolivia.

*La participación social en la educación se encuentra regulada a través del Reglamento sobre Órganos de Participación Popular<sup>12</sup>*. Esta norma dispone la conformación de las juntas de participación popular en los diferentes niveles organizacionales del SEP. Permite la participación directa de los padres de familia organizados, en la toma de decisiones sobre la gestión educativa. El control social de los padres de familia sobre las unidades educativas, núcleo educativo y distrito educativo es directo, llegando inclusive a la conformación de los Consejos Departamentales de Educación, los Consejos Educativos de Pueblos Originarios, el Consejo Nacional de Educación y el Congreso Nacional de Educación como órganos consultivos conformados por representantes de distintos sectores de la sociedad boliviana en su ámbito correspondiente.

*La Organización y Funciones de las Juntas Escolares, de Núcleo y Distrito<sup>13</sup>*, en el marco del DS N° 23949, complementa y modifica el Régimen de Participación Popular respecto a la organización y funciones de las juntas escolares, de núcleo y distrito.

*La Gestión Curricular<sup>14</sup>* comprende áreas, niveles, ciclos y modalidades, en el siguiente orden:

<sup>12</sup> DS 23949, de 1/02/95. Reglamento sobre Órganos de Participación Popular. *Gaceta Oficial de Bolivia*.

<sup>13</sup> DS 25273, de 8/01/99. Organización y Funciones de las Juntas Escolares, de Núcleo y Distrito. *Gaceta Oficial de Bolivia*.

<sup>14</sup> DS 23950 de 01/02/95. Reglamento sobre Organización Curricular. *Gaceta Oficial de Bolivia*.

Áreas	Educación formal y alternativa.
Niveles	Educación pre-escolar, primaria, secundaria y superior.
Ciclos	Nivel Preescolar: primeros aprendizajes y preparación escolar. Nivel de Educación Primaria: aprendizajes básico, esenciales y aplicados. Nivel de Educación Secundaria: de aprendizajes tecnológicos y diferenciados.
Modalidades	En función de las situaciones de aprendizaje (regular o especial). En función de la enseñanza (unidocente o pluridocente). En función de la lengua o lenguas utilizadas como medios de aprendizaje (monolingüe o bilingüe). En función de atención a los educandos (presencial o a distancia).

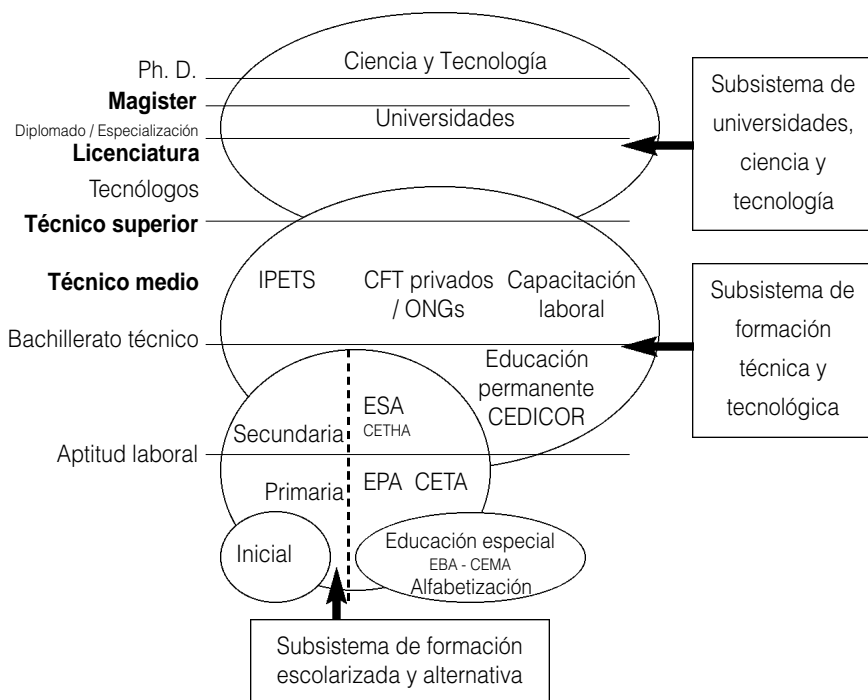
La gestión institucional y curricular en el ámbito educativo debe lograr la articulación entre los niveles y asegurar el tránsito de los educandos en el SEN. Ver gráfico N° 1.

*La gestión administrativa y curricular se encuentra regida mediante el Reglamento sobre Estructura Administrativa Curricular<sup>15</sup>, donde se establece el ámbito institucional del sector educativo, constituyendo las diferentes líneas de autoridad y atribuciones dentro del Sistema Educativo Nacio-*

<sup>15</sup> DS 23951 de 1/02/95. Reglamento sobre Estructura Administrativa Curricular. *Gaceta Oficial de Bolivia*.

nal. Esta estructura ha sido modificada por la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, organizada a partir del Ministerio de Educación, los viceministros de Educación, las prefecturas, los directores departamentales de educación, directores distritales, directores de núcleo, directores de unidad educativa y maestros.

**Gráfico N° 1**  
**Tránsito en el Sistema Educativo Nacional**



*La Estructura de Servicios Técnico-Pedagógicos*<sup>16</sup> comprende el apoyo técnico y administrativo que se presta a las estructuras de administración curricular y de participación popular en el desarrollo de la gestión educativa y en el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional. La mencionada estructura tiene similar organización y denominación en los niveles central, departamental y distrital.

*El Servicio de Educación Pública - SEP*<sup>17</sup> se encuentra conformado por todas las instancias del ámbito de la educación que se encuentran financiadas a través del Tesoro General de la Nación en cualquier área, nivel o modalidad en el ámbito del Sistema Educativo Nacional y en sus diferentes estructuras.

En el SEP se distinguen las carreras docente y administrativa en el servicio en todos los establecimientos educativos no autónomos (se excluyen las universidades públicas autónomas, debido a su legislación especial).

En este tema es necesario recalcar la existencia del Reglamento del Escalafón Nacional, que de acuerdo a la Ley 1565, continúa vigente. El mencionado reglamento establece un régimen de gestión de personal basado en la antigüedad para el ascenso de categorías, como uno de los aspectos centrales de esta norma, lo cual se refleja en los sueldos que perciben los maestros del país.

<sup>16</sup> DS 23952 de 1/02/95. Reglamento sobre Estructura de Servicios Técnico-Pedagógicos. *Gaceta Oficial de Bolivia*.

<sup>17</sup> DS 23968 de 24/02/95. Reglamento sobre las carreras en el Servicio de Educación Pública. *Gaceta Oficial de Bolivia*.

## Ámbito institucional - Sistema Educativo Nacional (SEN)

El Sistema Educativo se organiza en cuatro estructuras:

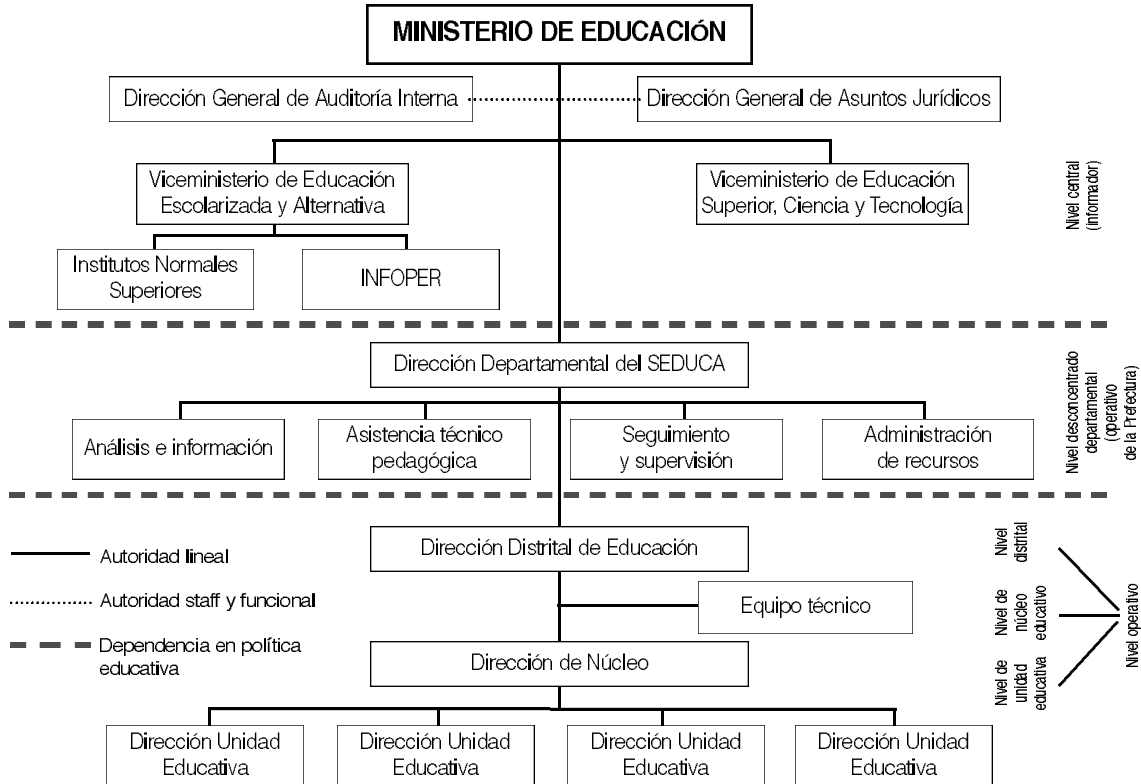
- De Participación Popular, que determina los niveles de organización de la comunidad, para su participación en la Educación.
- De Organización Curricular, que define las áreas, niveles y modalidades de educación.
- De Administración Curricular, que determina los grados de responsabilidad en la administración de las actividades educativas.
- De Servicios Técnico-Pedagógicos y Administración de Recursos, que tiene la finalidad de atender los requerimientos de las anteriores estructuras del sistema y organiza las unidades de apoyo administrativo y técnico-pedagógico,<sup>18</sup> tal como se puede apreciar en el gráfico N° 2.

## La planificación participativa y los proyectos educativos

La planificación participativa debe ser entendida como un proceso de autoconocimiento y maduración de la sociedad civil y del gobierno municipal en su conjunto, que permite acercar los instrumentos y procedimientos de la administración de los recursos públicos a la población y encontrar los espacios

<sup>18</sup> Ley 1565 de Reforma Educativa de 7 de julio de 1994, capítulo II, artículo 4.

**Gráfico N° 2. SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL (SEN)**



GESTIÓN DESCENTRALIZADA DE LA EDUCACIÓN

para la satisfacción de sus demandas, dentro de una visión estratégica de mediano plazo con proyección a largo plazo<sup>19</sup>.

La implantación de la planificación participativa en el nivel del núcleo y en la unidad educativa pretende promover la eficacia de la gestión administrativa del municipio en su jurisdicción. De esta forma se estaría generando la utilización de los recursos de mejor manera en el ámbito de la educación.

Por otra parte, se promueve el involucramiento de la sociedad en el diseño de políticas públicas del sector. De la misma forma se pretende lograr el fortalecimiento de los actores sociales en la toma de decisiones y en la gestión del núcleo educativo.

De acuerdo a la normativa vigente (Sistema Nacional de Planificación) los gobiernos municipales deben desarrollar el Plan de Desarrollo Municipal; dentro de este plan se debe generar la planificación estratégica correspondiente al ámbito de la educación, el Prome. Esta acción pretende:

1. Consolidar la descentralización del sistema educativo y generar la gestión educativa en el nivel local.
2. Fortalecer la capacidad de gestión involucrando a los actores sociales en la toma de decisiones que normalmente sólo le correspondía a la autoridad educativa respectiva.
3. Generar capacidad en el núcleo y unidad educativa a fin de diversificar el currículo de acuerdo a la necesidades de la región.

<sup>19</sup> Curso de gestión educativa para directores de unidad educativa. Instituto de Formación Permanente.



4. Y, por último, garantizar la aplicación de cualquier proceso de transformación que se trate de introducir en el aula a fin de no generar resistencia.

## La dualidad de línea de mando entre el Ministerio de Educación y las Prefecturas

El Nivel Central – Ministerio de Educación debe generar políticas y estrategias para el resto de los niveles del sistema educativo. En la práctica no se aplican en los niveles operativos debido, primero, a que la capacidad de gestión en estos niveles no es la más adecuada y estos niveles, debido a la práctica y la cultura organizacional vigente, no se involucran en los aspectos operativos del servicio y dejan al Ministerio de Educación esta importante acción.

Por otra parte, la injerencia política, muy marcada en el ámbito prefectural y local, también incidió negativamente en la capacidad de gestión educativa en estas entidades, generando consecuencias en la prestación del servicio.

A estas razones se agregan otras, como la capacidad de gestión del Seduca, organización que debería constituirse en el ente articulador entre el ámbito operativo y el normador en el sistema educativo y protagonizar la gestión educativa en su región.

En la práctica se aprecia que el Ministerio de Educación debería cumplir actividades netamente normativas en funciones operativas del servicio que deberían estar a cargo de los niveles departamental y distrital respectivos. Algunos críticos del actual modelo de descentralización ven una triple dependencia de la educación entre el propio ministerio, las prefecturas de departamento y los gobiernos municipales.

## La participación social en la educación y el Congreso Nacional de Educación

Durante la gestión 2004 se realizaron varias actividades, como congresos departamentales y talleres nacionales temáticos, con el fin de llevar adelante el Congreso Nacional de Educación, instancia orientada a concertar con la sociedad civil y los actores de la educación una nueva política educativa para el Sistema Educativo Nacional. Este importante evento debería haberse llevado a cabo en el mes de marzo de este año. Varias razones intervinieron para que este magno evento se postergue indefinidamente. Por tanto, la decisión de contar con una nueva política de la educación boliviana queda pendiente hasta otra fecha. Esto demuestra que la formulación de políticas no sólo es tarea exclusiva del Poder Ejecutivo y que es necesario involucrar a los actores sociales en este objetivo.

## Conclusiones y una visión al futuro

Por su naturaleza, la educación exige el compromiso mancomunado de la familia, la sociedad y el Estado y trasciende los linderos del sector. Es sabido que en el siglo XXI la educación se considera la inversión más segura por su impacto e incidencia en la calidad de vida, el desarrollo de la cultura y como factor fundamental para el desarrollo productivo y la lucha contra la corrupción.

Para el futuro, es preciso que el Congreso Nacional de Educación se lleve a cabo y proponga cambios importantes en la gestión del Sistema Educativo Nacional. Es necesario:

Crear instancias de gestión que tengan como objetivo hacer transversal la Educación Intercultural y Bilingüe en todo el territorio nacional.

Introducir la evaluación del desempeño del personal docente como base para la carrera en el Magisterio Nacional y como requisito de la inamovilidad funcionaria.

Generar políticas para maestros recién egresados y con experiencia en aula para que éstos puedan trabajar en zonas alejadas al ámbito urbano.

Establecer líneas estratégicas para que los actores sociales representados por los Consejos Departamentales de Educación y Consejo Nacional de Educación acompañen la gestión en los ámbitos de su jurisdicción.

Otorgar mayor protagonismo a las juntas escolares, de núcleo y de distrito en la gestión educativa. Que estas organizaciones participen en la contratación de personal docente administrativo y docente y en la evaluación de su desempeño.

Descentralizar al ámbito operativo del nivel departamental y local competencias que actualmente son del nivel central con el fin de generar capacidad de gestión en los ámbitos descentralizados y satisfacer demandas de las regiones en cuanto a la profundización de las autonomías.

Generar políticas para que profesionales universitarios y técnicos puedan ingresar en la carrera docente. Previo cumplimiento de algunos requisitos como por ejemplo un curso de pedagogía y didáctica por un tiempo determinado y posteriormente someterse a un examen de competencia para poder ejercer en el aula.

Reconocer a través de políticas salariales a maestros que se actualicen y obtengan estudios superiores en su carrera profesional.

Establecer una gestión por resultados en todos los ámbitos del Sistema Educativo Nacional a fin de transparentar

la gestión educativa y lograr mejores resultados. Esta acción estratégica debe incluir al nivel central, departamental, local, de núcleo y de unidad educativa.

Generar políticas que incentiven la permanencia de profesores en el área rural a fin de generar equidad en la educación de niños y niñas.

Establecer un sistema de medición de la calidad ajeno a las instancias gubernamentales, que tengan como objetivo medir la calidad educativa, acreditar organizaciones educativas y maestros, entre algunas de sus funciones.

Revisar el escalafón docente con la visión de generar calidad en el proceso enseñanza aprendizaje.

Profundizar la institucionalización de los cargos en el Servicio de Educación Pública y realizar evaluaciones periódicas de desempeño al personal docente y administrativo en todos los niveles y modalidades del sistema.

## Educación y desarrollo: lecciones aprendidas

Tomás Robles

Tomando como referencia la exposición de Enrique Camargo sobre la relación entre educación y desarrollo a partir del proceso que actualmente atraviesa el pueblo guaraní de Bolivia, y mi experiencia personal como acompañante de este proceso desde 1990 hasta 1995 como parte del apoyo que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, brindó a esta experiencia y que en 1993 se convirtió en el Programa de Desarrollo del Pueblo Guaraní, PROGUARANÍ, voy a referirme a algunas lecciones aprendidas que pueden ser de utilidad para orientar el trabajo que actualmente realizan los CIPs y para incorporar algunos ajustes a los planes de trabajo.

En el área guaraní, las instituciones no gubernamentales que trabajaban allí se pusieron de acuerdo con la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz, CORDECRUZ, para realizar un diagnóstico y un programa. En este proceso participaron, además de los técnicos de las instituciones, dirigentes guaraníes de varias zonas y capitánías. En el año 1987 se concluyó la elaboración del Programa de Desarrollo de las Comunidades Campesinas de Cordillera, PDCC, e inmediatamente se procedió a difundirlo en las comunidades guaraníes.

Si uno analiza el documento del PDCC puede darse cuenta que es un trabajo de corte técnico. No tiene grandes postulados ideológicos con visiones de la sociedad boliviana y los sistemas económicos y políticos imperantes en el país y

la región; más bien sus objetivos son bastantes concisos y prácticos, es decir, factibles de ser conseguidos en los plazos propuestos. El programa, además, agrupa diversos componentes: producción, infraestructura, salud y educación, algunos poco articulados en sus lógicas; por ejemplo, el componente más importante es producción y respondía al notorio trabajo que venía desarrollando la ONG CIPCA; luego sigue en importancia el componente salud, que también se correspondía con el trabajo que desarrollaba la iglesia católica con el Distrito de Salud de Cordillera. La propuesta de educación afirmaba algunas líneas básicas, como iniciar la educación intercultural bilingüe en algunas escuelas, desarrollar programas de formación de jóvenes en carreras técnicas y de alfabetización; en este sentido era bastante modesto. Para ejecutar este componente específico, la iglesia católica creó la ONG Taller de Educación y Comunicación Guaraní, que hoy se conoce más como Teko Guaraní, que en idioma guaraní quiere decir “nuestro modo de ser guaraní”.

La propuesta educativa del PDCC sufrió cambios radicales antes de ser ejecutada, pues en este proceso el Teko Guaraní se encontró con el UNICEF que había establecido un convenio con el Ministerio de Educación y Cultura de aquella época, para ejecutar el Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe de Bolivia, PEIB, en las tres regiones lingüísticas más importantes del país: aimara, quechua y guaraní, y llegaron a un acuerdo para que Teko asuma el rol de principal ejecutor de este proyecto en la región guaraní.

El acuerdo Teko Guaraní – UNICEF para ejecutar el PEIB es una expresión de la habilidad y capacidad negociadora del Teko para conseguir sus objetivos programáticos. No dudó en dejar a un lado su programa (el componente educa-

tivo del PDCC) para asumir otro que tenía muchos más recursos y alcances, pues estaba dirigido a madurar una política pública para la educación de las poblaciones indígenas de Bolivia. La clave de este caso es, en mi opinión, tener claridad sobre el objetivo que uno busca lograr. Si Teko Guarani se hubiera aferrado a su programa, con seguridad la historia de la educación intercultural bilingüe en Bolivia hubiera sido otra. Pero comprendiendo que su alianza con UNICEF y el Ministerio la proyectaba a niveles no previstos y contribuía a lograr su objetivo en una dimensión y alcance no previstos, dejó lo suyo y asumió un reto decisivo.

El PDCC fue difundido en las comunidades guaraníes de Cordillera por los dirigentes guaraníes que participaron de su elaboración. Este proceso es fundamental para entender el giro posterior que tomó el desarrollo de la organización de los guaraníes. A partir de este diagnóstico que identificó parte de sus problemas y necesidades, y de las propuestas de solución, las comunidades, con el apoyo de los dirigentes, iniciaron un análisis de sus problemas desde sus propios puntos de vista, que tuvo como resultado la reinterpretación y apropiación del PDCC.

Es necesario detenerse un poco en el desarrollo organizativo que dio lugar al PDCC. Este programa diseñó un componente organizativo que estaba destinado a involucrar a delegados guaraníes para articular el apoyo de sus comunidades a la ejecución de las actividades de cada uno de los componentes programáticos: producción, infraestructura, salud y educación. La Asamblea del Pueblo Guaraní, APG, nace y se funda con esta orientación, la de apoyar la ejecución del PDCC. En términos simples, era el apoyo organizativo a la acción de las ONGs que participaban en la ejecución de este programa.

En poco tiempo, unos cuatro años, la APG sufrió un cambio cualitativo: pasó de organismo de apoyo al PDCC a organización representativa del pueblo guaraní con propuesta programática propia. Este cambio fue producto del proceso de participación de las comunidades guaraníes en la ejecución del PDCC. Los “delegados guaraníes” que participaron en la ejecución de los componentes, sea como parte de los equipos técnicos o como nexos entre estos equipos y las comunidades, asimilaron capacidades técnicas y se convirtieron en los especialistas guaraníes de estos componentes. La permanente relación que mantuvieron con las comunidades contribuyó a enriquecer su visión técnica con los conocimientos que recogían de los comunarios. Entonces, la ejecución de las actividades de los proyectos respondía de manera más afectiva a las necesidades y visiones de las comunidades, y además, estos dirigentes, o delegados como se les llamaba, maduraron la capacidad de proponer soluciones más pertinentes nutridas de las expectativas y demandas de la población a quienes deberían dirigirse.

Así puede explicarse que, luego de cuatro años, la APG empezara a plantearse propuestas y metas de desarrollo propias para cada uno de los componentes, y de otros que agregaron con visión política, los de tierra y territorio y cuidado del medio ambiente.

Los factores que concurren a este proceso se hiciera realidad, como riachuelos que contribuyen a formar el caudal de un río, fueron, además de la voluntad de los dirigentes de unir a todos los guaraníes y fortalecer y consolidar su organización, la apertura intencionada de las ONGs a la participación y tecnificación de los guaraníes.

De pronto las relaciones de poder empezaron a cam-



biar. Si en los primeros años las ONGs establecían los objetivos y las metas, cuando la APG empezó a plantear sus propios objetivos, las ONGs tuvieron que asumirlos como objetivos de sus proyectos. Los proyectos tenían que ser concordados con la organización antes de presentarlos a los financiadores.

La ejecución del PDCC estuvo a cargo de varias ONGs: CIPCA, para la parte productiva y de infraestructura; el Programa de Salud, para salud; y Teko Guaraní en educación. Posteriormente se creó el Programa de Apoyo a la Mujer Guaraní, PAMG. Todas estas ONGs conformaron la Coordinadora del PDCC. Todas pertenecían a la iglesia católica; sin embargo, tenían visiones distintas sobre aspectos institucionales y organizativos relacionados con la forma de participación de los guaraníes en este proceso. En el marco de los objetivos del PDCC cada una aplicó su visión institucional y los distintos resultados de estas visiones enriquecieron las propuestas y alternativas.

Es importante considerar otro elemento crucial: la construcción de las nuevas relaciones institucionales entre ONGs y organizaciones sociales. La APG pudo optar por romper con las ONGs pues podía obtener financiamiento directamente de varias organizaciones financieras que iban a ofrecerse, pero no lo hizo, más bien redefinió las relaciones y las funciones. La APG discutía y aprobaba las grandes líneas que las ONGs se encargaban de convertir en pasos concretos, en proyectos. La APG las avalaba para conseguir fondos que debían ser utilizados por las ONGs para ejecutarlos. Luego, la APG pedía cuentas de los resultados.

¿Qué papel jugó en todo este proceso de desarrollo la educación? Pues crucial. En todos los componentes del PDCC

se ejecutó una línea de formación de recursos humanos guaraníes a través de cursos cortos y trabajos prácticos. El componente educativo del PDCC se ocupó de diseñar e implementar un nuevo modelo de educación formal, primario y secundario escolarizado y de educación superior para los guaraníes. La novedad consistió en que el modelo debía partir del respeto e incorporación de la cultura y la lengua guaraní en los currículos educativos como lengua de instrucción y de estudio –en el caso de la primaria–, y lengua de estudio en los otros niveles.

La firme convicción de la mayoría de los pobladores guaraníes para rescatar su identidad a través de la revitalización de su cultura y lengua, constituye una especie de hilo vertebrador para todas las acciones educativas que se ejecutaron. Para cada uno de sus componentes el PDCC propuso formar como técnicos a jóvenes guaraníes que hablaran el guaraní y el castellano, con la finalidad de comunicarse mejor con las comunidades. Por ello se formaron auxiliares de enfermería, maestros de primaria y secundaria, técnicos agropecuarios, técnicos hidráulicos, albañiles, etc., todos guaraníes bilingües provenientes de las comunidades. Si la revalorización de la lengua y la cultura no hubiese sido el hilo vertebrador posiblemente las instituciones hubieran podido optar por contratar a técnicos castellanohablantes de Santa Cruz u otros departamentos y, con seguridad, no se hubiera dado esa espiral de aprendizaje y formación de recursos humanos propios.

De este recuento general y resumido, extraeré algunas lecciones aprendidas que pueden servir al trabajo de los CIPs. Son varias los elementos comunes del trabajo institucional de los CIPs, salvando las diferencias culturales y de tiempo,

que permiten afirmar que pueden ser útiles como referencia. En primer término, un CIP es un conjunto de proyectos, y en algunos CIPs, un conjunto de ONGs que ejecutan estos proyectos; en segundo lugar, se busca que los proyectos se integren a una visión común de desarrollo; en tercer lugar, que esta visión de desarrollo responda a las demandas e intereses de las poblaciones (en su mayoría indígenas) con las que trabajan; en cuarto lugar, la población “beneficiaria” está organizada a distintos niveles y en diversas formas; en quinto lugar, la perspectiva de los proyectos es de mediano y largo plazo; en sexto lugar, en casi todos los proyectos, y especialmente en educación, deben relacionarse con las entidades del Estado para lograr sus metas, y sobre todo, dotar de sostenibilidad a sus logros.

### *LAS LECCIONES APRENDIDAS*

#### **1. Es fundamental tener un programa de desarrollo.**

Si no tienen uno, las ONGs de un CIP deben proponerse elaborar un programa de desarrollo relacionado con la calidad de vida de la población, que defina el objetivo general a alcanzar y los específicos que cada CIP debe lograr.

Este programa puede desprenderse del Programa de Desarrollo Municipal, PDM, o desarrollar sus componentes. La dimensión de los objetivos dependerá de la capacidad técnica y financiera de las instituciones del CIP. Es recomendable empezar con objetivos pequeños porque se convierten en una especie de peldaños de una escalera hacia objetivos más grandes. Cada peldaño logrado fortalece la capacidad de la

institución y, especialmente, su relación con la población y organizaciones locales. Entonces, el objetivo, sea pequeño o grande, debe definir claramente el modo de aportar al objetivo general.

El programa debe elaborarse de manera participativa. Es fundamental que sea expresión de las demandas más sentidas de las comunidades porque deben apropiarse del programa. La calidad de la participación de la población y sus organizaciones depende del desarrollo de sus recursos humanos calificados. Si no los tiene, deben participar en la identificación de sus problemas; si los tiene, también en la formulación de las alternativas. En todos los casos, el programa elaborado debe ser difundido en las comunidades a través de sus organizaciones y dirigentes; mejor si estos últimos han participado en su elaboración. El fin de esta difusión es que la población conozca, discuta y se apropie del programa.

La apropiación del programa facilita la unificación de las comunidades alrededor de los objetivos planteados y se convierte en un elemento clave para el logro de éxitos graduales.

El programa debe armonizar sus objetivos y acciones con las políticas públicas definidas por el Estado para cada uno de los sectores o componentes en los que trabaja el CIP. Si no existen políticas públicas, entonces debe proponerse aportar a la construcción de una.

Los éxitos graduales se refieren a que cada objetivo (peldaño) logrado debe servir para reajustar el programa y proponerse objetivos mayores.

El programa debe concretar su contenido político en

propuestas técnicas. Si fuera básicamente técnico, el proceso de implementación debe madurar elementos para construir una visión política, es decir, la forma en que la población y sus organizaciones participarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos que los afecta.

## 2. El papel de las ONGs y las entidades públicas

El papel de ambos tipos de instituciones es muy importante. Las ONGs deben dar apoyo técnico para elaborar el programa de desarrollo, ejecutarlo, y para fortalecer la capacidad de las organizaciones locales para que dirijan su desarrollo.

Al armonizar la ejecución de un programa con las políticas públicas en aplicación, se facilita a las entidades públicas el cumplimiento de su misión que es logro del bien de la colectividad. Se debe hacer el esfuerzo para coordinar la ejecución del programa con estas entidades, y si existen condiciones, establecer una alianza estratégica entre la organización, las ONGs y la entidades públicas.

## 3. La organización social de la población

El CIP debería proponerse potenciar a la organización que la población, o las comunidades, identifiquen como su instrumento de desarrollo. Ello implica poner en primer plano los objetivos del programa y dejar en un segundo plano las discrepancias ideológicas o partidarias con las directivas. Fortalecer la organización tiene en la formación de sus recursos humanos a uno de sus pilares y contribuye a la democratización de su funcionamiento. En cierto sentido, se forma a los futuros dirigentes y, por lo mismo, la visión ideológica y política con la que se los forme influirá en el destino de la organización.

Cuando un CIP trabaje con una organización naciente o débil es recomendable que su fortalecimiento se dé a través de su participación en la implementación del programa de desarrollo o de los proyectos, de modo que sus dirigentes profundicen su conocimiento y manejo de los elementos teóricos y prácticos de un sector específico. Sería ideal que el crecimiento de la organización sea funcional a su programa de desarrollo, es decir, que vaya formando recursos humanos en las áreas en las que trabaja el CIP y donde se van logrando avances que contribuyen a elevar el nivel de vida de la población.

En este sentido, el fortalecimiento de la organización debe reflejarse en la capacidad de sus dirigentes para analizar su realidad y proponer alternativas viables de solución. Esta capacidad implica diferenciar los problemas cuya solución puede y debe ser abordada por el gobierno municipal y aquellos de mayor envergadura que requieren intervenciones de otros niveles del Estado.

El trabajo organizativo del CIP debe tomar en cuenta a las organizaciones ya existentes, especialmente las locales y originarias. Sería un error crear nuevas organizaciones subordinadas a los proyectos y a la dirección de las ONGs del CIP.

El respeto a la autonomía de la organización para tomar sus decisiones es fundamental. Muchas veces las organizaciones pueden tomar decisiones contrarias a las acciones del CIP o de sus ONGs; entonces es recomendable establecer un diálogo para informar y resolver las contradicciones. La mejor forma de evitar estas situaciones es que sus delegados participen en la toma de decisiones para la ejecución de los proyectos y en la ejecución misma, de modo que tengan los

conocimientos para responder a las interrogantes de las comunidades o de los dirigentes. Si no existen delegados asignados a los proyectos del CIP, entonces se debe informar a los dirigentes sobre las acciones del CIP para que sean ellos quienes expliquen en sus asambleas.

#### 4. Los instrumentos principales para lograr el cambio

En la lógica que hemos venido planteando, el más importante instrumento para fortalecer la capacidad de las organizaciones en la resolución de sus problemas, es la educación. Uno de los caminos es formar los recursos humanos que necesita la ejecución del programa de desarrollo a través de diversas modalidades y formas.

Si un CIP tiene el objetivo y la capacidad de trabajar en la educación formal, entonces debería empezar desde la escuela. Para ello es necesario fortalecer y ampliar las capacidades de los maestros, de modo que la educación que imparten a los niños esté relacionada y contribuya al logro de los objetivos del programa de desarrollo.

En estos casos es importante socializar el programa con los maestros, abrir espacios para que puedan aportar alternativas y enriquecerlo. Es importante que una acción educativa que involucra el trabajo de los maestros, les transmita la sensación de que el proyecto viene a ayudarlos a resolver problemas que ningún maestro puede resolver de manera individual. Hay que evitar que el proyecto dé la sensación de que llega para cargarle tareas adicionales al maestro.

Es importantísimo impulsar la organización de los padres de familia, a través de las juntas escolares, en todos los

niveles y ámbitos de la actividad educativa. Capacitarlos en los aspectos formales de su participación en la gestión escolar, pero especialmente proveerles información para que comprendan mejor el papel de la educación en la formación y desarrollo personal de sus hijos.

Sobre la base de la comprensión de la importancia de la educación para sus hijos se deben establecer compromisos para alcanzar, con su participación activa, los objetivos del proyecto. Los compromisos deben darse con el fin de contribuir a mejorar la educación escolar, y, por tanto, deben incluir a los directores y maestros de las escuelas.

Establecidos los compromisos, debe prepararse a la organización de los padres de familia para ejercer vigilancia sobre el cumplimiento de los acuerdos y la marcha de la educación de sus hijos.

El trabajo para mejorar la educación escolar es de largo aliento; es difícil mostrar resultados y logros en el corto plazo. Esto debe considerarse al elaborar un proyecto educativo que se proponga modificar aspectos curriculares y/o institucionales de la escuela. El trabajo directo con los maestros es una de las vías más efectivas para lograr cambios efectivos en su relación con los niños, en la consideración de su lengua y su cultura, en sus competencias para mejorar su trabajo en el aula. Estos elementos pueden contribuir de manera efectiva a elevar el aprendizaje de los niños. Intentar cambiar currículos, además de ser una competencia del Ministerio, es una tarea compleja que requiere de recursos humanos especializados, difíciles y muy caros de conseguir, además de un tiempo muy largo para su aplicación.

Considerando la situación educativa del área rural e indígena, es recomendable que los CIPs incluyan en sus pro-



yectos programas dirigidos a los jóvenes que no concluyeron su educación escolar y que no pueden volver a ella para terminarla. Estos programas deben facilitar a estos jóvenes concluir su educación primaria o secundaria, al tiempo que se profesionalizan en carreras técnicas relacionadas con sus habilidades personales y las potencialidades productivas de la región.

## 5. El sentido práctico

Muchas veces las ONGs y las organizaciones priorizan sus visiones ideológicas, o las colocan como las únicas soluciones, ante demandas y problemas de las comunidades. Entonces, para mejorar la educación de los niños, se tiene primero que cambiar el sistema educativo y para ello es necesario cambiar las relaciones de poder, etc. La acción de desarrollo se va convirtiendo en un discurso destinado a convencer a los pobladores de esta visión. Pero frente a las necesidades urgentes de las comunidades, este discurso no es efectivo para afianzar la presencia institucional de la ONG o CIP.

El CIP o la organización que tiene claros sus objetivos puede negociar con diversas instituciones para avanzar en lograrlos; puede, además, plantearse logros parciales y graduales en la perspectiva de acumular experiencia y confianza de la población.

Uno de los elementos principales para fortalecer una organización social es madurar su confianza en la capacidad para obtener éxitos. Es un proceso lento que casi siempre va de menos a más.

Un aspecto importante, entonces, es proponer actividades y objetivos con sentido práctico, es decir, factibles de

lograrse. Por ejemplo, para mejorar la educación de los niños no es una necesidad inicial cambiar el currículo oficial sino tal vez mejorar el ambiente de aprendizaje y eso implica trabajar con el maestro.

Este sentido práctico de plantear la implementación de los programas, permitirá aprovechar las oportunidades que se presenten. Un ejemplo: para iniciar la educación bilingüe en la experiencia guaraní, no se tenían maestros suficientes, había que formarlos. La Escuela Normal más próxima formaba a maestros con una visión cultural homogenizante de corte antiguaraní, pero era el único lugar donde se podía enviar a los jóvenes a estudiar la carrera de maestro. La APG y las ONGs decidieron enviarlos allí tomando recaudos para atenuar esa formación mientras se trabajaba en la formación de una institución alternativa para formar maestros guaraníes. Se lograron formar los maestros para que la educación bilingüe se consolidara. De haber rechazado esta posibilidad y elegido el camino largo de constituir primero otro centro de formación, tal vez el proyecto se hubiera debilitado. Este es un ejemplo de un sentido práctico que facilita aprovechar las oportunidades que se presentan y que contribuyen al logro de los objetivos de desarrollo.

Los logros que fortalecen la confianza de la población en la capacidad de su organización y la efectividad del apoyo de las ONGs, van también dándole sentido práctico a los postulados ideológicos.

## 6. Los jóvenes como eje del cambio

En la experiencia del pueblo guaraní la marca que han dejado los líderes jóvenes es indeleble. Fueron líderes jóvenes,

muchos que habían vivido en las ciudades y retornado a su comunidad, los que iniciaron el proceso de cambio.

Fueron los jóvenes con algún nivel de educación escolar los que luego se convirtieron en especialistas técnicos y aportaron a mejorar el programa. Entonces se ejecutaron programas para completar su formación académica y calificarlos en diferentes profesiones.

A estos jóvenes se les debe dar una visión política de desarrollo que oriente su energía y vocación de servicio a su comunidad.

Poner a los jóvenes como eje del cambio implica a su vez revalorar el papel de los adultos en la dirección y orientación del proceso. Las autoridades originarias, generalmente personas maduras y ancianas, tienen experiencia de relación con el mundo foráneo y una sabiduría sobre su realidad que es importantísima para orientar a los líderes jóvenes.

## Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad\*

Néstor López

La gran mayoría de los estudios orientados a esclarecer la relación entre educación y equidad social coinciden en centrar la atención en la educación como una condición indispensable para el logro de una sociedad más equitativa. Los argumentos que permiten pensar la educación como una instancia previa a la equidad, como su condición de posibilidad, son muy diversos, y se pueden mencionar aquí dos de los más contundentes. En primer lugar, se sostiene que quienes no tienen acceso a la educación carecen de aquellas competencias que habilitan para una inserción laboral exitosa. Como consecuencia de ello, estos sujetos excluidos del sistema educativo son además marginados respecto del principal mecanismo social de distribución de la riqueza –el mercado de trabajo–, consolidando así uno de los modos de reproducción

\* Este trabajo es una versión reducida y actualizada del documento “Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes de América Latina”, elaborado por Néstor López y Juan Carlos Tedesco en junio del año 2002, en el marco del proyecto “Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y Cono Sur”, que IIPE-UNESCO Buenos Aires desarrolló con financiamiento del Programa de Educación y Medios de la Oficina de la Fundación Ford para el Área Andina y del Cono Sur. Las ideas aquí presentadas están desarrolladas con mayor profundidad en el libro *Equidad educativa y desigualdad social* publicado por IIPE-UNESCO Buenos Aires en junio de 2005.

de las desigualdades en nuestras sociedades. Con esta visión, fuertemente arraigada en enfoques que enfatizan en la centralidad de los recursos humanos, convive aquella que sostiene que quienes no acceden a una educación de calidad tienen limitadas las posibilidades de un pleno ejercicio de sus derechos y de participación en la sociedad, lo cual se traduce en un debilitamiento de su condición de ciudadanos.

Desde ambas perspectivas se coincide en que no es posible promover estrategias de desarrollo e integración social fundadas sobre una distribución inequitativa del conocimiento. Más aún, desde ellas es posible sostener que nuestras sociedades deben asumir y hacer efectivo el compromiso de movilizar aquellos recursos que garanticen que todos los niños y adolescentes puedan recibir como mínimo doce años de educación de calidad. Un horizonte de educación media de calidad para todos representaría, sin dudas, un gran aporte para la consolidación de sociedades más justas y equitativas.

Ahora bien, la creciente complejidad que caracteriza al escenario social en los países de América Latina, y más específicamente, la profundización de situaciones de pobreza extrema y exclusión social, nos confrontan con el siguiente interrogante: ¿Es posible educar en cualquier contexto? ¿Cuál es el mínimo de equidad necesario para que las prácticas educativas sean exitosas? Cada vez se hacen más visibles las limitaciones de los sistemas educativos frente a escenarios tan devastados, en que sus alumnos no cuentan con condiciones mínimas que les permitan participar del proceso educativo. Aparece así la necesidad de señalar que hace falta un mínimo de bienestar para poder educar.

En consecuencia, aquella visión que pone a la educa-

ción como condición necesaria para la equidad debe hoy ser complementada con otra que, en sentido inverso, pone a la equidad como condición de posibilidad para la educación. Se hace necesario, por lo tanto, renunciar a esquemas de análisis que se apoyan en relaciones causales unidireccionales y abordar la articulación entre educación y equidad desde una perspectiva relacional que mantenga viva la tensión entre ambos términos.

Esta necesidad de profundizar en un debate en torno al modo de articulación entre educación y equidad social deviene de la creciente complejidad de los escenarios sociales de la región, que se traducen en nuevos y difíciles desafíos para los sistemas educativos. El aumento de las desigualdades en el acceso al bienestar –al punto de que en varios países de la región la pobreza aumenta aun en períodos de crecimiento económico– es tal vez el más analizado de los procesos sociales ocurridos en los últimos veinte años, pero no el único. Son indiscutibles hoy los hallazgos respecto a las diversas formas en que se expresa la crisis de cohesión social y la creciente fragmentación de la sociedad, y que se traducen en la ruptura de los lazos sociales primarios y la proliferación de prácticas que privilegian al individualismo por sobre el interés colectivo. Desde el punto de vista político, venimos de años en que al mismo tiempo en que se avanzó en la consolidación de las democracias de la región, las mismas se vieron debilitadas como efecto de permanentes episodios de corrupción, el desgaste de las formas tradicionales de representación política y el desencanto de los ciudadanos ante las promesas incumplidas por sus gobernantes. Desde el punto de vista cultural, nuestras sociedades se encuentran en una permanente tensión entre los efectos universalistas e

integradores de los medios masivos de comunicación, en especial Internet, y una vasta proliferación de microculturas que refuerzan en el plano subjetivo los procesos de fragmentación social y aislamiento. La gran diversidad de escenarios, las múltiples expresiones de la pobreza, nuevas formas de exclusión social y espacial, una sociedad cada vez más fragmentada y una creciente coexistencia de múltiples configuraciones culturales, especialmente entre los jóvenes, son constitutivas del nuevo panorama social en América Latina. La década del 90 fue una década de consolidación de escenarios sociales muy diversos, diversidad que es riqueza en tanto complejidad cultural, pero que al mismo tiempo deviene de situaciones de extrema pobreza y exclusión.

En este contexto, los sistemas educativos quedan enfrentados a múltiples desafíos, y tal como están estructurados hoy, se ven con serias dificultades para hacer efectivo el compromiso de una educación de calidad para todos. En principio, surge la necesidad de desarrollar estrategias adecuadas para lograr resultados positivos en cada uno de estos múltiples escenarios que se van delineando en la región, lo cual requiere del desarrollo de diversas aproximaciones pedagógicas para el logro de resultados equivalentes. Surgen así interrogantes tales como de qué modo educar a niños de familias empobrecidas, cómo educar en contextos de extrema violencia, cómo se logran resultados exitosos entre refugiados o desplazados por la guerra, o cómo retener en la escuela a adolescentes de las más diversas tribus urbanas. Cada caso en particular requiere del desarrollo de estrategias educativas que partan de un profundo conocimiento de estas realidades, y pueda operar exitosamente en ellas.

Sin embargo, ante la evidencia de la proliferación de

fenómenos de extrema exclusión, marginalidad profunda, o de ruptura de lazos sociales mínimos, surge inevitablemente la pregunta de si los sistemas educativos están en condiciones de desarrollar estrategias acordes a cada uno de ellos, o, por el contrario, podemos sostener que se están conformando configuraciones sociales frente a las cuales no hay pedagogía posible.

El concepto de educabilidad adquiere especial relevancia desde esta perspectiva. Apunta a identificar cuál es el conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que hacen posible que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela, al mismo tiempo que invita a analizar cuáles son las condiciones sociales que hacen posible que todos los niños y adolescentes accedan a esos recursos para poder así recibir una educación de calidad. Este texto está organizado en torno a algunas hipótesis de trabajo, orientadas a avanzar en el debate sobre las complejas relaciones entre educación y equidad. En la primera parte se presenta la noción de educabilidad como modo de proponer un esquema de análisis desde donde abordar los problemas de inequidad en el acceso al conocimiento. En la segunda se esbozan algunas recomendaciones de política, con el fin de sumar a una discusión que se encuentra aún muy lejos de estar saldada.

## Notas en torno a la idea de educabilidad

### *a) Las condiciones sociales para el aprendizaje en la escuela*

Una observación detallada de lo que ocurre en las escuelas, el diálogo con los docentes, la posibilidad de reconstruir las



prácticas en las aulas, el ejercicio de indagar las vivencias de los alumnos o las expectativas y dificultades de sus padres permiten ver, entre muchas otras cosas, las condiciones que hoy por hoy la mayoría de las escuelas les ponen a los niños y adolescentes para que puedan acceder a sus aulas y participar del proceso educativo. Es posible así identificar al alumno para el cual dichas escuelas están pensadas, a quien están dirigidas, en quién se piensa cuando diseñan sus respectivas propuestas de trabajo.

Lo que se encuentra, en la gran mayoría de los casos, es que para que los niños puedan ir a la escuela y participar exitosamente de las clases es necesario que estén adecuadamente alimentados y sanos, que vivan en un medio que no les signifique obstáculos a las prácticas educativas, y que hayan internalizado un conjunto de representaciones, valores y actitudes que los dispongan favorablemente para el aprendizaje escolar. Dicho conjunto alude, por ejemplo, a la capacidad de dialogar, conocer y dominar el idioma en que se dictan las clases, tratar con extraños, reconocer la autoridad del maestro, “portarse bien”, respetar normas institucionales, asumir compromisos, reconocer el valor de las obligaciones, depositar la confianza en otros, etc. Por último, vemos también que las escuelas esperan de los alumnos capacidad de adaptación a un entorno múltiple y cambiante y capacidad de individualización y autonomía. La experiencia escolar, tal como la conocemos hoy en nuestros países, presupone un niño con un conjunto de predisposiciones desarrolladas previamente en el seno de su familia.

Este aprendizaje previo a la escuela se da de múltiples maneras. Por un lado, existen a diario esos momentos en que los adultos enseñan a los niños, por ejemplo, a utilizar ade-

cuadamente los cubiertos en la mesa, a atarse los zapatos, o a cruzar las calles con precaución, situaciones en las que el adulto es consciente de que está enseñando del mismo modo en que el niño sabe que está aprendiendo. Pero además, y por sobre todo, existe todo un aprendizaje que se produce inconscientemente, de modo inadvertido y espontáneo. Es un proceso de educación que se da de un modo no racional, presente en todas las prácticas sociales en las que el niño participa desde su nacimiento. La transmisión doméstica de este conjunto de disposiciones, de este capital cultural incorporado, es el resultado de un trabajo físico y mental por parte del niño, de un esfuerzo en el que involucra su cuerpo, de una exposición a un trabajo de inculcación y asimilación, un trabajo del sujeto sobre sí mismo, caracterizado además por tener una inmensa carga emocional (Tenti, 1994). En efecto, el proceso de conformación del sujeto en su etapa inicial es un proceso de construcción de identidad, que enfrenta al niño con la necesidad de proveerse de la misma, y que requiere de un fuerte lazo afectivo con sus adultos de referencia. El proceso de construcción de identidad presupone una identificación previa con otros, cargado de una fuerte base afectiva.

Un factor que define a este conjunto de disposiciones para poder participar del proceso educativo, como así también para el resto de las esferas de la vida, es que no puede ser transmitido instantáneamente, sino que requiere de tiempo. La adquisición de estas aptitudes resulta de una permanente exposición a situaciones transformadoras, entre las que adquieren centralidad el tiempo real de interacción con sus adultos de referencia, de permanencia en ámbitos en los que se dialoga, de exposición a determinados consumos culturales, de habituación a una cotidianeidad pautada por determi-

nadas normas y valores, etc. Cabe aquí adelantar que uno de los factores que operan en el vínculo entre el origen social y el acceso al capital cultural necesario para acceder a la escuela –o para luego acceder a determinada calidad de vida (laboral, social, etc.)–, es precisamente la disponibilidad del tiempo necesario para la adquisición de éste último: el tiempo en que el niño puede estar expuesto a espacios que estimulan el desarrollo de estas capacidades básicas, el tiempo en que puede permanecer en la escuela, etc. (Bourdieu, 2002).

La escuela, en tanto experiencia educativa formal, requiere de la presencia y eficacia de esta “educación primera” para su desarrollo. Cuando un niño ingresa a la educación básica debe haber pasado por esta formación previa, la cual está en manos de sus familias. Si bien cada vez más los niños son escolarizados desde muy pequeños, en la mayoría de los países de América Latina la educación es obligatoria a partir de los cinco o seis años de edad, por lo que el paso de los niños por jardines infantiles o salas de preescolar es parte de las decisiones tomadas por los padres o tutores en este proceso de educación inicial. Frente a la oferta educativa actual, este conjunto de aptitudes y disposiciones adquiridas o gestionadas en el seno familiar conforman la base que condiciona y hace posible los aprendizajes posteriores. Para poder educar, hoy nuestras escuelas esperan niños ya educados.

Esta demanda de una dotación específica de disposiciones para poder participar del proceso educativo no sólo se hace manifiesta el primer día de clases, en el momento de la admisión, sino que se renueva permanentemente hasta el momento de la graduación. La asistencia a la escuela implica la posibilidad de cumplir con rutinas cotidianas, contar con recursos para acceder a los materiales y útiles necesari-

rios, disponer del estímulo y acompañamiento de los adultos, y nuevamente contar con tiempo. El aprendizaje en la escuela, al igual que la adquisición de las disposiciones para acceder a ella, significa un trabajo sobre el cuerpo y la mente de los niños y adolescentes, una transformación que es imposible sin un fuerte involucramiento de ellos, y que implica una demanda de energía que debe ser renovada día a día.

La educación no es una simple transmisión de conocimientos que pone al alumno en el lugar de receptor pasivo, sino que es una construcción que se desarrolla en una relación pedagógica respecto de la cual tanto los alumnos como los docentes se asignan roles y expectativas. Este proceso sólo es posible en la medida en que los alumnos se constituyan en sujetos capaces de llevar adelante este proceso, en sujetos educables.

*b) La familia como proveedora de condiciones de educabilidad*

Sin lugar a dudas, una escuela que espera de los niños y adolescentes que llegan a ella ese conjunto de recursos, aptitudes y predisposiciones mencionadas, pone a la familia en el centro de la escena. La familia no sólo debe garantizar a los niños condiciones económicas que hacen posible que diariamente puedan asistir a las clases, sino que también debe prepararlos desde su nacimiento para que puedan participar activamente de ellas, y aprender. Dicha preparación apela a una gran variedad de recursos por parte de la familia: recursos económicos, disponibilidad de tiempo, valores, consumos culturales, capacidad de dar afecto, estabilidad, etc.

¿Qué esfuerzos debe hacer la familia para preparar a sus hijos de modo que puedan ir a la escuela y participen exitosamente del proceso educativo? En los primeros años de vida los niños adquieren la capacidad de pensar, hablar, aprender y razonar, por lo que es fundamental que tengan un desarrollo saludable que no obstaculice este proceso. Así, toman centralidad las condiciones en que nacen, una adecuada alimentación, las prácticas preventivas que promueven un crecimiento sano y la captación temprana y el tratamiento adecuado de enfermedades y discapacidades con el fin de evitar secuelas o retrasos en el desarrollo.

El conjunto de factores se amplía si se considera que el desarrollo de un niño en los primeros años de vida trasciende los aspectos relativos a su salud física, y que implica también aspectos relacionados con las aptitudes cognitivas, sociales y emocionales. De modo que su familia no sólo debe proveerle un espacio saludable, sino también un contexto en el que pueda descubrir y construir el lenguaje, y vivir la transición desde un vínculo cerrado en su núcleo familiar más primario hacia la coexistencia de otros pares cuya presencia desafía los esquemas interpretativos iniciales. El contexto cultural que le ofrecen sus padres determina el espectro de representaciones que portarán en el futuro.

Ya en edad escolar, aparece un conjunto de factores que hacen que los niños y niñas puedan participar del proceso educativo, y que tienen que ver con la existencia de condiciones en el desarrollo de la vida cotidiana que les permitan insertarse en la dinámica que la escolarización exige. Esto presupone la capacidad de las familias de hacer frente a exigencias tanto materiales como no materiales. En primer lugar, implica poder sostener los crecientes gastos asociados

a la educación, al mismo tiempo que se prescinde de los ingresos que los niños o adolescentes aportarían en caso de trabajar. En segundo lugar, sostener la motivación sobre ellos respecto al estudio, y mantener condiciones de estabilidad en el funcionamiento del hogar que no la erosionen. Es importante destacar que para que los niños y adolescentes desarrollen la capacidad de postergar gratificaciones de necesidades inmediatas hasta alcanzar metas educativas lejanas, tanto ellos como sus padres deberán estar convencidos de que los sacrificios actuales serán recompensados por logros futuros (Kaztman, 2001).

Las diversas formas de capital con las que cuentan las familias definen fuertemente las posibilidades de que los niños logren un adecuado aprovechamiento de la experiencia escolar o que, por el contrario, se vean expulsados del sistema. En primer lugar, y por su impacto en la construcción del bienestar de las familias, es fundamental el tipo de articulación que ellas tienen con el sistema productivo. La composición del grupo familiar, la trayectoria social y educativa de sus miembros adultos y el capital social de los mismos son factores determinantes del lugar que ocupan en el mundo del trabajo, ya sea en puestos directivos en los sectores más integrados de la economía o como un trabajador precario de las márgenes del sector informal. El nivel y la estabilidad de los ingresos de las familias es un factor que opera claramente como condición de posibilidad u obstáculo a un desarrollo adecuado de los niños y su posterior éxito en el paso por las instituciones educativas.

Al conjunto de factores que hacen a las condiciones materiales de vida de las familias debe sumarse, en segundo lugar, aquellos que tienen que ver con los recursos con

los que ellas cuentan para acompañar el proceso de crecimiento y desarrollo del niño. Más allá de ciertos saberes básicos relativos a pautas de crianza y estimulación precoz, se hace aquí referencia a todos aquellos aspectos que conforman un clima cultural, valorativo y educativo en que los niños crecen, y que además resultan en diferentes grados de aceptación y reconocimiento de las instituciones escolares (López, 2001).

¿Pueden hoy las familias preparar a ese niño que la escuela espera el primer día de clases? En otros términos, ¿puede la familia lograr que sus hijos sean educables? La idea de educabilidad se instala cuando se analizan las dificultades de los sistemas educativos de garantizar sus objetivos en contextos de extrema pobreza y crisis social. En tanto el proceso educativo implica un involucramiento pleno, en tiempo y en energía, por parte del educando, ¿cuál es el mínimo de bienestar necesario para que los niños y adolescentes cuenten con los recursos –materiales, culturales y actitudinales– que el proceso educativo requiere de ellos?

*c) El Estado y la sociedad civil como proveedores y garantes de condiciones de educabilidad*

Centrar la atención en las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes lleva a interrogar a la escuela respecto a qué es lo que espera de ellos. Estas condiciones no se definen en sí mismas, sino que resultan del modelo de alumno que presupone la institución escolar. ¿Cuál es el tipo de alumno que está en condiciones de responder a la dinámica que el sistema propone, y terminar exitosamente su carrera

educativa? ¿En qué alumno están pensando los sistemas educativos cuando diseñan sus estrategias pedagógicas? La noción de educabilidad debe ser comprendida como un concepto relacional, en tanto se define en la tensión entre los recursos que el niño porta y los que la escuela espera de ellos o exige. Es en esa relación, en el punto límite del encuentro entre estas dos esferas, donde se definen los criterios de educabilidad.

“El niño está en la encrucijada de estas dos socializaciones, y el éxito escolar de unos se debe a la proximidad de estas dos culturas, la familiar y la escolar, mientras que el fracaso de otros se explica por las distancias de esas culturas y por el dominio social de la segunda sobre la primera” (Dubet y Martucelli, 2000). En la misma línea, Pierre Bourdieu señala que la productividad específica del trabajo escolar se mide según el grado en que el sistema de los medios necesarios para el cumplimiento del trabajo pedagógico está objetivamente organizado en función de la distancia existente entre el habitus que pretende inculcar y el habitus producido por los trabajos pedagógicos anteriores (Tenti, 1994).

La educabilidad, en última instancia, puede ser interpretada como el resultado de una adecuada distribución de responsabilidades entre la familia y la escuela. Más específicamente, el problema de la educabilidad apunta a la calidad de un arreglo institucional entre Estado, familia y sociedad civil, y el fortalecimiento o deterioro de las condiciones de educabilidad resulta de cambios en la relación entre estas esferas, desajustes entre lo que el niño trae y lo que la escuela exige.

¿A quién le toca socializar a los niños? ¿Compete exclusivamente a la familia? ¿Qué responsabilidad deben asu-



mir otros actores sociales? ¿Cuál es el rol del Estado? ¿Cuánto puede pedirse a la sociedad civil? El esquema que rige actualmente en los países de América Latina presupone un reparto de responsabilidades en que la familia asume el compromiso de llevar adelante ese proceso de formación inicial, socialización primaria o primera educación, y la institución escolar, regulada por el Estado, se apoya sobre esa primera formación para el desarrollo del proceso de educación formal. La transición entre una esfera y otra es objeto de intervención y regulación social, al definirse la obligatoriedad de la educación formal a partir de determinadas edades, o al promoverse la cada vez más temprana institucionalización preescolar.

En este marco, todos los niños y adolescentes son educables. La no educabilidad es la expresión de un desajuste institucional: da cuenta de una distribución inadecuada de las responsabilidades entre las diferentes instituciones comprometidas en este proceso, o de la dificultad de las mismas de hacer frente a sus obligaciones.

Identificar niños y adolescentes que no acceden a condiciones básicas de educabilidad no debe ser entendido, desde esta perspectiva, como un modo de depositar en ellos la responsabilidad de su situación, culpabilizando y estigmatizando así a aquellos que quedan fuera del sistema educativo. Por el contrario, señalar situaciones de no educabilidad implica una alerta a las escuelas y los sistemas educativos por no poder desarrollar estrategias adecuadas a las necesidades específicas de estos niños o adolescentes para garantizarles una educación de calidad, poniéndoles condiciones que resultan imposibles de cumplir. Las escuelas generan ineducabilidad cuando esperan que sus alumnos puedan

asistir a clases en momentos del año en que su participación en determinadas actividades productivas es vital para la supervivencia de sus familias y su comunidad, cuando exigen un uniforme al que sólo se accede comprándolo, cuando dan tareas para el hogar a aquellos niños que no cuentan con las condiciones mínimas para hacerlas, o cuando esperan pautas de comportamiento inexistentes en sus familias. También lo hacen cuando los admiten, pero con la convicción de que, por su condición social, étnica o racial, no podrán tener un adecuado desempeño.

Pero identificar y señalar situaciones de ineducabilidad significa fundamentalmente una denuncia a la sociedad en su conjunto, por privar a las familias del acceso a aquellos recursos que permitirían garantizar a sus niños condiciones para poder participar exitosamente del proceso educativo. Nuestras sociedades generan ineducabilidad cuando privan a sus miembros de acceder a un trabajo digno y estable, cuando estigmatizan y culpabilizan a los perdedores, o cuando promueven políticas económicas y sociales que profundizan las desigualdades y la fragmentación social. Por último, nuestras sociedades generan ineducabilidad cuando no movilizan los recursos necesarios para cambiar las propuestas educativas escolares vigentes.

#### *d) Las familias y la educación de sus hijos*

El proceso de debilitamiento de los mecanismos de integración social, que se expresan en la crisis del mercado de trabajo y, consecuentemente, la pérdida de derechos y garantías que devienen de la condición de trabajador, implican un de-

terio muy fuerte de la capacidad de las familias de lograr la estabilidad y el bienestar necesarios para ofrecer a sus niños educabilidad. Al mismo tiempo, al diluirse las funciones sociales del Estado y la pérdida de capital social que resulta de la degradación de los espacios públicos como espacios de cohesión e integración, las familias dependen casi exclusivamente del trabajo para construir su bienestar, en momentos en que el trabajo es cada vez más escaso e inestable.

Así, las familias carecen de un modo creciente de recursos y activos socialmente construidos para afrontar la cotidianidad y acceder a un bienestar básico. Ya no hay instituciones que las protejan, una normativa que ofrezca estabilidad laboral, un mercado de trabajo que las contenga, una comunidad que las integre. Las familias están cada vez más solas, y en el momento de evaluar con qué recursos cuentan para construir su bienestar ven que sólo cuentan con lo propio. Aquellas que tienen un gran capital social, humano, económico y cultural se posicionarán exitosamente en la sociedad por contar con recursos que les permiten aprovechar al máximo las oportunidades que la sociedad les ofrece. Quienes no cuentan con ninguna forma de capital, al no recibir ningún tipo de recursos que le provea la sociedad, están condenados a la pobreza y la exclusión.

¿Qué significa para estas familias garantizar las condiciones de educabilidad de sus hijos? ¿Cómo pueden ellas responder al compromiso que tienen asumido ante la escuela? Cabe, a modo de ejemplo, profundizar en el modo en que se viven hoy los procesos de socialización, cuya centralidad es indiscutible al analizar las condiciones en que los niños y adolescentes llegan a las escuelas. “Desde una perspectiva clásica, la socialización aparece como un proceso que va des-

de lo social a lo individual, conformando así progresivamente una subjetividad, un proceso de interiorización de la exterioridad. Ello implica la existencia de un mundo acabado previo al nacimiento de cada niño, y que el proceso de socialización es la gradual incorporación de este mundo al niño, y así del niño al mundo. La función de los socializadores, que en la infancia es fundamentalmente la familia, es tomar ese mundo y ofrecérselo, lo cual expone a estos actores a ser meros transmisores entre el mundo externo (lo social), y el niño. (...) En la actualidad es imposible seguir pensando los procesos de socialización desde esta perspectiva. Las concepciones contemporáneas sobre la socialización confrontan con esta visión clásica criticando tres supuestos que están en la base de la misma: en primer lugar, la separación entre individuos y sociedad; en segundo lugar, la primacía de esta última sobre los primeros; por último, la concepción de la sociedad como una totalidad acabada, sin contradicciones” (Tenti, 2002).

En este punto es importante destacar una cuestión central para abordar el proceso de socialización de los niños y jóvenes, y que tiene que ver con lo que Dubet y Martucelli (2000) denominan “el vuelco de las instituciones”. La familia, la iglesia y la escuela perdieron su identificación con principios generales y su capacidad de socializar a los individuos a partir de estos principios. La diversificación de estos últimos indujo un vuelco en que la producción de normas se ubicó del lado de la subjetividad y de la experiencia de los individuos. Los valores y las normas ya no pueden ser percibidos como valores trascendentales, ya existentes y por encima de los individuos. Aparecen como producciones sociales en las cuales los hábitos, los intereses diversos, instrumen-

tales y emocionales, las políticas jurídicas y sociales desembocan en equilibrios y formas más o menos estables en el seno de las cuales los individuos construyen sus experiencias y se construyen ellos mismos como actores y como sujetos. Esta ausencia de esquemas preconcebidos confronta a las familias con la necesidad de definir su propio marco valorativo y representativo desde el cual acompañar el desarrollo de los niños, al mismo tiempo que las muestra más frágiles y vulnerables ante un contexto cada vez más simbólicamente agresivo.

En la actualidad, el proceso de socialización dista mucho de ser un proceso unidireccional, y los padres son más que meros intermediarios de saberes, normas y valores ya construidos. La socialización es una interacción entre padre e hijo en la cual ambos se construyen, y en que, ante la falta de contenidos que ofrece la sociedad, los padres se ven en la necesidad de construir sus propias respuestas. La sociedad no da respuestas únicas, sino múltiples opciones y debates. El rol del socializador no es transmitir un mensaje prearmado sino tener que tomar posición en esos debates, saber elegir entre las múltiples opciones, construir su posicionamiento frente al mundo y saber transmitir recursos para moverse en espacios plagados de incertidumbre.

“Hoy nuestras sociedades latinoamericanas están en transformación permanente. Masas de individuos deben enfrentar contextos estructurales completamente diferentes de aquellos que presidieron la configuración de su subjetividad (campesinos que deben acomodarse en las ciudades, mujeres hechas para el hogar que tienen que trabajar, etc., individuos que llegan a instituciones que no han sido pensadas para ellos). Lo normal es el desajuste entre el habitus y las condi-

ciones de vida. En este contexto “tienen éxito” aquellos que han desarrollado un sistema de predisposiciones apto para decidir en la incertidumbre, cambiar permanentemente de preferencias, mantener su seguridad básica aun cuando cambien radicalmente las circunstancias, ser uno mismo mientras el mundo cambia, etc. El resultado es un individuo escindido, atravesado por contradicciones, sin un sistema ontológico de seguridad básica bien establecido” (Tenti, 2001). Es este sujeto escindido el responsable de socializar a sus hijos, una responsabilidad cada vez más compleja y con menos recursos para hacerle frente.

Esta redefinición de las formas de socialización tiene sus implicancias para el caso de los adolescentes. Como señala Urresti, la adolescencia es el momento de salida desde la familia hacia el grupo de pares, hacia una relación autónoma con otras instituciones o con la comunidad en general. Este corrimiento supone un enfrentamiento con las elecciones predeterminadas por las familias, que al final del camino podrán ser recuperadas, transformadas o desechadas. En este nuevo contexto, el adolescente actual no tendría a qué oponerse, al menos no claramente, en la medida en que no habría fuertes referentes familiares ideológicos y valorativos, una herencia con la que elaborar el contraste, “hecho que expresaría una identidad formada en el collage, la composición sin plan, como un pastiche en el que no habría conflicto ni rebelión, y por lo tanto no habría brecha, sino simplemente huida sin choques, indiferencia”. La situación de las familias es más compleja frente a sus hijos adolescentes a partir de que los espacios alternativos de pertenencia que pueden fortalecer su transición hacia la vida adulta proveyendo una inserción social, la escuela y el mercado de trabajo, dejaron de

ser opciones atractivas en la actualidad. Compiten con ellas “otras instituciones tradicionalmente desvalorizadas, como es el caso visible de los circuitos de la marginalidad y la ilegalidad” (Urresti, 2000).

En síntesis, hoy las familias viven en un escenario que no sólo les escatima recursos para fortalecerlas en la función de socialización de sus hijos, sino que también les ofrece obstáculos, oponiéndoles fuerzas que las neutralizan en esta función. ¿Cómo sostener en este contexto valores tales como el sacrificio, el trabajo y el progreso, para, a partir de ellos, promover la postergación de la satisfacción en los hijos? ¿Desde dónde transmitir el reconocimiento de la autoridad, si quienes provienen de los sectores dominantes ven a la autoridad como súbditos y quienes viven en contextos de exclusión como enemigos? ¿Cómo fortalecer la autoestima en un medio atravesado por la frustración y el desconcierto? ¿Cómo construir un discurso coherente que no niegue la corrupción en el gobierno, el descrédito de la justicia y el desencanto con la democracia, y desde el cual promover el respeto a las instituciones? Por último, ¿cómo pueden las familias garantizar la estabilidad material y emocional que requiere el proceso educativo?

## Desafíos para una política social y educativa

### *a) La respuesta de los sistemas educativos durante los años '90*

La década de los años '90 está signada por una fuerte reforma de las agencias estatales responsables de las áreas socia-

les. Cabe destacar el renunciamiento a los principios universalistas que daban fundamento a las acciones sociales del Estado, la descentralización no siempre exitosa de las políticas sociales hacia provincias y municipios, y la progresiva privatización de la prestación de los servicios sociales básicos. Obviamente la escuela, y el sistema educativo en su conjunto, quedan comprendidos en esta dinámica, y es en este marco que se desarrollan las reformas educativas aplicadas en la gran mayoría de los países de la región.

El hecho de que las reformas educativas tengan lugar en este escenario tiene algunas implicancias. En primer lugar, y tal como se destacó, las mismas son parte constitutiva de las reformas de Estado y del conjunto de las políticas sociales desarrolladas en ese período, por lo que no pueden ser interpretadas como hechos aislados, exclusivos del campo educativo. En segundo lugar, la relevancia política de la educación en la agenda social de los países de la región se ve reforzada durante los años '90, entre otros factores, por el lugar central que se da a la educación como motor del desarrollo social, en el marco del nuevo modelo económico y social imperante. Por último, la lógica de la focalización presente en los programas de todas las áreas sociales de la década y el agravamiento de la situación social se articulan para dar cabida al desarrollo de los programas compensatorios en educación, acciones que se caracterizan por estar orientadas sobre la base de principios de discriminación positiva a favor de los sectores más pobres.

Las reformas llevadas a cabo en la región estuvieron regidas por los imperativos de calidad y equidad, y los sistemas educativos no dejaron de considerar la complejidad del contexto del que provienen sus alumnos, orientando muchas



de sus acciones a reducir la creciente brecha que los separa de la escuela. Los programas compensatorios constituyeron la principal política de equidad en el campo educativo, y partieron precisamente del reconocimiento de la creciente heterogeneidad social, y su impacto en el aumento de las desigualdades en las posibilidades educativas de los niños y adolescentes.

Un hecho que caracteriza al conjunto de programas compensatorios desarrollados en la región es una gran similitud en sus planteos. Hay ciertos rasgos comunes a todos los programas, entre los cuales se pueden destacar, en primer lugar, que estas políticas pusieron especial énfasis en aspectos propios del sistema educativo, principalmente en aquellos de índole material. Así, se hicieron en los países de la región grandes esfuerzos en infraestructura y equipamiento de los establecimientos orientados a ampliar la oferta y recomponer las condiciones de trabajo en el aula. Un segundo elemento de similitud es el estímulo al desarrollo de proyectos en el ámbito local, como parte de la meta de descentralización que está presente en todas las reformas de estos países. Por último, un tercer aspecto común a las políticas desarrolladas, que entra en tensión con el punto anterior, es la escasa participación de los beneficiarios de estos programas en su diseño y gestión. Esta homogeneidad en el campo de los programas compensatorios se replica en gran medida en el conjunto de las políticas educativas y sociales en la región durante los años '90. Es importante alertar sobre el riesgo de aplicar esquemas homogéneos en escenarios crecientemente heterogéneos. Es precisamente la capacidad de poder dar cuenta de la diversidad de situaciones que presenta la región, y encontrar respuestas a los desafíos que cada uno de los escenarios

propone, una de las claves para poder avanzar hacia políticas de equidad en el acceso a la educación.

Si bien los programas compensatorios representaron el principal instrumento de acción orientado a neutralizar las disparidades en las condiciones con las que llegan los niños a las escuelas, los mismos estaban acompañados por otras acciones constitutivas de las reformas, tales como los cambios curriculares, el desarrollo de nuevas propuestas pedagógicas, o las actividades de formación docente, entre otras. Coexisten con estas políticas y acciones institucionales un conjunto de prácticas informales llevadas a cabo por los maestros y profesores en las aulas en su trabajo cotidiano, orientadas a contener a sus alumnos, a proveerles de aquello a lo que no acceden en otros ámbitos. Así, los docentes se convierten en consejeros, en quienes deben dar cabida a la angustia y los problemas de sus alumnos, en cocineros, en quienes incluso buscan soluciones a sus problemas familiares y económicos.

Con relación a estas acciones que tienen lugar en el aula cabe hacer dos comentarios: en primer lugar es cada vez más visible que los docentes, al igual que los trabajadores sociales y demás profesionales cuyas prácticas se despliegan interactuando con los sectores más pobres y excluidos de la sociedad, se ven hoy desbordados por la gravedad de la situación, y carentes de herramientas teóricas y metodológicas para hacer frente a realidades tan críticas. Esto provoca en ellos una gran frustración, al mismo tiempo que representan oportunidades perdidas para las agencias sociales para las que trabajan. En segundo lugar, estas prácticas, en tanto informales, en general son espontáneas, con escasa articulación y sin la base de conocimiento requerida para su imple-

mentación, lo cual las expone al riesgo de su ineficacia. El carácter no institucional de estas prácticas denuncia la dificultad de los sistemas educativos de ponerse a la altura de la complejidad del escenario en que operan.

¿Cuál fue el impacto de estas reformas en la situación educativa de la región? Si bien es posible sostener que otro factor común de las reformas implementadas es la ausencia de evaluaciones que permitan conocer con detenimiento el impacto de las mismas, la información disponible muestra que en la década de los años '90 continúa en la mayoría de los países de la región la expansión de la matrícula escolar que caracterizó a las décadas anteriores, y se percibe un significativo aumento de la escolarización en los niveles inicial y medio. De todos modos, hay en la actualidad indicios suficientes para que comience a tener lugar la hipótesis de que se está llegando a un techo en la capacidad de expansión de los sistemas educativos, si no se hace una profunda revisión de las políticas que se vienen implementando hasta la actualidad (López, 2002).

En términos generales, se sabe que los procesos de avance en los programas de desarrollo social siguen una dinámica según la cual los logros son cada vez más difíciles y requieren de mayores recursos en la medida en que se aproximan a sus metas finales. En contextos de baja escolarización, por ejemplo, la educación forma parte de las que se podrían denominar "áreas blandas" de la política social, es decir, aquellas que ofrecen menos resistencia al cambio (Kaztman y Gerstenfeld, 1990). En estos contextos, la ampliación de la oferta o la implementación de ciertas reformas en términos de gestión, por ejemplo, pueden tener un gran impacto en la ampliación de dicha cobertura. En la medida en

que se avanza en el proceso de expansión del sistema educativo y en una mayor cobertura de la demanda, la sociedad en su conjunto debe realizar mayores esfuerzos e inversiones para continuar hacia la plena escolarización. Cuando ya se tiene a tres de cada cuatro adolescentes escolarizados, lograr captar a aquellos que quedan afuera significa neutralizar los efectos de la exclusión, la marginalidad, la creciente deslegitimación de la educación formal, etc. Así, la educación paulatinamente se va colocando dentro del conjunto de las llamadas “áreas duras” de la política social.

La idea de que la educación se instaló en las áreas duras de las políticas sociales implica que el avance hacia metas de mayor captación y retención de los niños y adolescentes para proveerles una educación de calidad requiere de mayores esfuerzos, capaces de remover aquellos obstáculos estructurales que se presentan. Desde el punto de vista operativo, las herramientas de políticas que se mostraron muy eficientes al momento de iniciar los procesos de expansión de la cobertura, o aquellas otras que llevaron a los sistemas de educación al nivel de logros que pueden mostrar en la actualidad no necesariamente son las adecuadas para poder avanzar hacia sus metas de educación de calidad para todos (Tedesco y López, 2002).

### *b) Desafíos hacia el futuro*

Profundizar en la noción de educabilidad permite identificar ciertas cuestiones que dan lugar a algunas recomendaciones de políticas sociales y educativas. En efecto, cuando se destaca que se trata de un concepto relacional, lo que se está

marcando es que nadie es educable o ineducable en sí mismo, sino que su situación de educabilidad depende de la distancia que existe entre los recursos que la escuela requiere de cada persona para que pueda participar del proceso educativo, y aquellos recursos que estas personas portan.

Reducir los déficits en términos de educabilidad, o revertir los procesos de deterioro de las condiciones de educabilidad que resultan de las transformaciones sociales ocurridas en la región, es operar precisamente en esa relación, procurando reducir esa distancia al mínimo. Ello implica actuar sobre la escuela y los sistemas educativos en su conjunto, procurando el desarrollo de estrategias pedagógicas que partan de un mayor reconocimiento de la situación de sus alumnos (acercar la escuela a las familias), y al mismo tiempo operar sobre los múltiples mecanismos de integración social, con el fin de que las familias puedan acceder a aquellos recursos que hacen posible que sus niños y adolescentes puedan asumir y hacer efectivo el compromiso de educarse (acercar la familia a las escuelas).

La dimensión pedagógica representa un área que debe ser priorizada en un futuro inmediato por los sistemas educativos para poder avanzar en sus metas. Si bien acciones que fueron constitutivas de las políticas de equidad y programas compensatorios desarrollados en la década pasada, tales como orientar recursos para infraestructura y equipamiento o suministrar materiales didácticos para el trabajo en las aulas, siguen siendo necesarias para poder abordar la enseñanza a sectores sociales muy empobrecidos o excluidos, hoy debe sumarse a ellas un profundo debate en torno a las estrategias pedagógicas que se están llevando adelante.

Por un lado, cabe insistir en la pregunta de cómo se

educa a niños y adolescentes que viven diversas formas de segregación o marginación social. Escenarios caracterizados por la guerra, la violencia, la desesperanza, son ejemplos de la necesidad de identificar y promover nuevas formas de abordar las prácticas de enseñanza y aprendizaje, diseñadas específicamente a partir de un profundo conocimiento de estas realidades. Por otra parte, en tanto las prácticas en el aula se apoyan también en las representaciones, valores y predisposiciones de los alumnos, el problema de la educabilidad no sólo es un problema asociado a la pobreza, sino que atraviesa al conjunto de los estratos sociales.

Este último fenómeno es hoy más visible en el caso de la educación media. Las políticas orientadas a retener a los adolescentes en las escuelas y aumentar así la cobertura en la educación media han sido exitosas en buena parte de los países de la región durante la década del '90. Como consecuencia de ellas, las aulas se van llenando de jóvenes que habitualmente no conformaron el alumnado típico de las escuelas medias, y esta diversidad de trayectorias sociales y expectativas que portan estos nuevos alumnos comienza a aparecer como un nuevo desafío para los educadores. Las culturas juveniles se filtran en el aula, y atentan contra un clima de trabajo esperado, tradicionalmente efectivo en estas instituciones.

Ahora bien, como ya se adelantó, un recorrido por las zonas más castigadas de la región nos pone ante escenarios frente a los cuales no hay pedagogía posible. Es aquí donde aparecen los límites de las políticas educativas, y la necesidad de demandar un mínimo de equidad y bienestar para poder educar. Así como no es posible promover una sociedad más justa y equitativa sin profundizar en estos cambios

en el campo educativo, tampoco es posible sin políticas sociales que garanticen estos mínimos de bienestar para poder educar.

Se diluye aquí el límite entre las políticas educativas y el resto de las políticas sociales. Frente a un horizonte de búsqueda de mayor equidad y cohesión social, se instala la necesidad de promover una articulación compleja de las políticas educativas con políticas económicas, de promoción social, de salud, de familia, de fortalecimiento comunitario, etc. Esto lleva a la necesidad de profundizar en los esfuerzos por pasar de prácticas políticas sectoriales hacia una visión integrada y transversal de las políticas de desarrollo, entre las cuales las educativas ocupan un lugar de privilegio.

La creciente variedad de escenarios que se van consolidando a partir de los procesos de diversificación cultural y los de fragmentación social, marginación y exclusión, y la necesidad de iniciar un camino de articulación de políticas sectoriales hacia un abordaje transversal en torno a problemas sociales específicos lleva a poner la mirada en la dimensión local. En efecto, frente a las múltiples configuraciones sociales, económicas y culturales que profundizan la diversidad y las desigualdades al interior de nuestras sociedades, cada vez resulta menos operativa la implementación de esquemas universales de política, que tienden a homogeneizar en sus acciones, fortaleciendo así las desigualdades. Por el contrario, se fortalece la necesidad de diseñar estrategias acordes a las especificidades de cada comunidad, a partir de un profundo conocimiento de ellas, y es en el espacio local donde se puede dar una adecuada articulación de actores que resulte en diagnósticos más precisos y una adecuada evaluación de los recursos disponibles para cimentar en ellos las ac-

ciones, y así tender al diseño de políticas que abran camino al acceso a una educación de calidad.

Pero además cabe destacar que el ámbito local muestra mayor potencialidad a la hora de promover acciones de política no sectoriales, como efecto de la posibilidad de desarrollar modalidades innovadoras de articulación de políticas, nuevas formas de gestión de los recursos, y un mayor aprovechamiento de oportunidades. Si bien la búsqueda de acciones transversales implica enfrentarse con obstáculos que devienen del involucramiento de múltiples actores y agencias gubernamentales con normas y estrategias diversas, y diferentes grados de autonomía, hábitos y estilos de acción, dichos obstáculos pueden ser salvados en la medida en que existan factores culturales y políticos que facilitan la integración, tales como los liderazgos personales o institucionales, el desarrollo de la organización y normas de convivencia, la participación comunitaria y la iniciativa del gobierno local en el impulso de políticas sociales.

“Estos tienden a la promoción de procesos de tipo sinérgico, donde la solución de un aspecto, correspondiente a un sector, coadyuva a la solución de aspectos problemáticos de otros sectores y todo ello contribuye a desarrollar procesos de aprendizaje y empoderamiento con márgenes crecientes de confianza y reglas del juego más estables. Los procesos de empoderamiento fortalecen institucionalmente tanto a las organizaciones de la comunidad como al gobierno local, conformando de este modo formas locales de poder político y desarrollo de nuevos liderazgos. La dinámica política local adquiere así mayor autonomía frente a las dinámicas provinciales/estadales o nacionales, las cuales comúnmente tienden a “partir” el ámbito local con sus propias lógicas (de par-



tidos políticos o de áreas de gobierno al servicio de caudillos enrolados en fracciones distintas)” (N. Neirotti, 2003).

En síntesis, dos de las principales líneas de trabajo que deben abordarse para profundizar en los logros de los sistemas educativos y tender hacia una educación de calidad para todos están en el campo de la pedagogía, buscando la forma de llegar con propuestas más ajustadas a niños y adolescentes de orígenes sociales y culturales cada vez más diversos, y en el campo del diseño y gestión de políticas, promoviendo acciones integradas y transversales que den prioridad a la especificidad y precisión de los espacios locales frente a la generalidad y ambigüedad de las propuestas universales.

Trabajar en estas dos líneas tiene, desde ya, sus riesgos. La experiencia reciente nos alerta respecto a que se está muy cerca del peligro de promover acciones que terminen profundizando las inequidades ya existentes. Es posible ver hoy en nuestra región cómo, al desarrollar ofertas educativas acordes a las características de los alumnos, se termina creando escuelas pobres para pobres y escuelas ricas para ricos, o cómo la descentralización, en tanto modo de promover estrategias con base en lo local, se traduce en un profundo debilitamiento de instancias de gobierno de los sistemas educativos y sociales que permitan garantizar la equidad en el acceso al conocimiento. Todavía queda mucho por aprender de una revisión profunda y crítica de los procesos de reformas implementados en cada uno de nuestros países en los últimos quince años, y el avance en estas líneas de política educativa estaría condenado al fracaso si no se nutre de los logros y los desaciertos ya experimentados en la región.

## Bibliografía

- Berger, P y Luckman, T. (1968) *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Ed. Amorrortu.
- Bourdieu, Pierre. (2002). *Los tres estados del capital*. Traducción inédita de E. Tenti.
- Dubet, F. y Martucelli, D. (1999). *¿En qué sociedad vivimos?* Buenos Aires, Ed. Losada.
- Dubet, F. y Martucelli, D. (2000). *En la escuela*. Buenos Aires, Ed. Losada.
- Kaztman, R y Gerstenfeld, P., 1990. “Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social”. Santiago de Chile, Revista de la CEPAL, N° 41.
- López, Néstor. 2001. *Variable de ajuste: el lugar de los adolescentes frente a la vulnerabilidad de sus familias*. Buenos Aires, UNICEF. (en prensa).
- López, Néstor. 2002. *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repetencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos – Documento de integración*. Buenos Aires – OEA/Ministerio de Educación del a Nación.
- Neirotti, N. (2003). *La comunidad y el espacio local: Potencialidades de integración de políticas sociales*. IPE Buenos aires, mimeo.
- Tedesco, Juan Carlos, (2000). *Educación en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Tedesco, J. y López, N. (2001) “Desafíos a la educación secundaria en América Latina”. Santiago de Chile, Revista de la CEPAL N° 76.
- Tenti, Emilio. (1994). “La educación como violencia simbólica:

P. Bourdieu y J.C. Passeron”. En: *Sociología de la Educación. Corrientes Contemporáneas*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

Tenti, Emilio (2002) “Socialización”. En: Carlos Altamirano (Ed.); *Términos críticos. Diccionario de sociología de la cultura*. Paidós (en prensa).

Urresti, Marcelo, 2000. “Cambio de escenarios sociales, experiencia juvenil urbana y escuela”. En *Una escuela para los adolescentes*, Emilio Tenti (Comp). Buenos Aires, UNICEF/Losada.

# Relación y posibilidades de articulación entre la educación y el desarrollo local

**La Jornada de Trabajo InterCIPs  
de Educación en Perú y Ecuador**

## El taller de educación en Perú y Ecuador: un espacio para la reflexión, el intercambio de ideas y la generación de propuestas

Verónica Villarán

El taller de educación en Lima tuvo los siguientes propósitos: presentar un estado de la situación y perspectivas de la educación y el desarrollo descentralizado en Perú y Ecuador; analizar la propuesta de proyectos educativos regionales; reflexionar en torno a las concepciones de educación que se manejan; abordar el tema de educación intercultural; discutir la participación de actores protagónicos, especialmente jóvenes; proponer próximos pasos; y facilitar el trabajo articulado entre los diferentes participantes y diferentes CIPs.

Participaron representantes de las instituciones que conforman los cinco CIPs de Perú y Ecuador, funcionarios de las diferentes instancias del sector educación y gobiernos regionales y municipales, sindicatos de maestros y las escuelas mismas.

Un primer eje de discusión y debate fueron las perspectivas de la educación en el marco de la descentralización, las cuales se analizaron y evaluaron en dos direcciones: se consideró que si bien la descentralización podría acercar las decisiones a regiones con un mejor conocimiento de su propia problemática educativa, al mismo tiempo podría dejarlas libradas a tener que asumir y responder estas problemáticas aisladamente, con menores recursos y una autonomía relati-

va en términos de decisiones de política. Finalmente, las preguntas de quién decide, con qué recursos se opera y en qué marcos de institucionalidad, quedaron como preocupaciones centrales. Un ejemplo concreto, a manera de pregunta, fue presentado por los ashaninkas de Río Tambo, Satipo, en donde muchas comunidades nativas no cuentan con el servicio educativo, lo cual excluye a un alto porcentaje de niños y jóvenes de la posibilidad de contar con una educación formal. ¿Quién responde por ellos? ¿Un gobierno nacional o es una situación a afrontar por la región o sub región? Se vio que los vacíos en materia normativa son fisuras por las que se cue-  
lan estas situaciones concretas y reales.

Sin embargo, fue para todos claro que la descentralización ofrece también posibilidades para la formulación de propuestas territoriales. En ese sentido se vio que el proceso de descentralización permite, entre otras cosas, la discusión del presupuesto a nivel local y ya no desde una visión únicamente sectorial sino articulando problemáticas y vías de solución con un enfoque territorial, tanto a nivel local como regional, siendo esto un desafío en el cual los CIPs podían contribuir, ayudando a fortalecer estos procesos.

Un segundo eje emergió rápidamente a partir del anterior: cómo definir y entender la cuestión de lo local / territorial, encontrándose que éste es esencialmente el espacio de la/s cultura/s. Entender el territorio no solamente como un lugar geográfico sino como un conjunto mucho más amplio de alianzas, redes y relaciones que las personas y las instituciones establecen entre sí, que tienen historia en otras relaciones que han existido antes y que se proyectan al futuro, supone reconocer que ahí hay raíces, historia, identidades; es decir, culturas.

En este sentido se ubicó como problemática la falta de una visión intercultural de país y de un proyecto educativo intercultural a nivel nacional y de las regiones, reconociendo que si bien en lo discursivo y legal habría avances, éstos aún no se traducen en las prácticas sociales y educativas específicamente.

Considerar al territorio como un espacio vivo desde donde articular políticas supone la necesidad de conocer bien sus problemáticas y potencialidades, las expectativas de sus actores y de sus instituciones, etc. Esto puso en el centro de la discusión la necesidad de partir de diagnósticos educativos territoriales, por lo cual el debate sobre cómo levantar dichos diagnósticos fue abordado. Se consideró, entre otros criterios básicos, la necesidad de generar instancias participativas para contar con los aportes de todos los actores y trabajar en su sensibilización e involucramiento. Acá se ubicó un segundo reto en el que los CIPs podrían aportar, en tanto dinamizadores e impulsores de estos espacios participativos que suscitan la posibilidad de construir diagnósticos para la formulación de propuestas educativas pertinentes.

Finalmente, la discusión en torno a la participación de los jóvenes como actores protagónicos fue tomada como eje central del último día del taller. Se reconocieron algunas características comunes en la vida de los jóvenes de los territorios de los CIPs tales como los mismos contextos de pobreza, conflictos interculturales en el seno de la familia, carencia de espacios de recreación, falta de empleo, violencia, pésima calidad educativa, etc. Asimismo, se puso en cuestión si los jóvenes son realmente considerados como palanca de cambio y esto llevó a preguntarse cómo son vistos los jóvenes por los gobiernos regionales, municipales o distritales, por las comu-

nidades y por los mismos CIPs, y si realmente los consideran y a qué nivel los toman en cuenta.

A pesar de reconocer que en muchas ocasiones los jóvenes son vistos aun con relativa desconfianza o que ellos mismos no se involucran mayormente, se consideró central, como un tercer reto para los CIPs, encontrar mecanismos y estrategias para articular las potencialidades de los jóvenes con miras al desarrollo local.

El taller cerró con propuestas concretas de pasos a seguir. Los compromisos a los que se llegó fueron: realizar réplicas del taller para socializar sus debates con los demás miembros de cada CIP y en general con la comunidad educativa y las instancias que requieren ser convocadas en el proyecto común; generar o fortalecer alianzas con estas instancias clave como las direcciones de educación, los gobiernos regionales, provinciales o distritales, los padres de familia, etc.; elaborar colectiva y participativamente los diagnósticos educativos territoriales e incluso colaborar con los diagnósticos y proyectos educativos regionales; reformular las propuestas del componente educativo de cada CIP; trabajar la autoformación y profundización en temas educativos por parte de los miembros de los CIPs, especialmente en los equipos a cargo de la cuestión educativa; promover o participar en instancias como mesas de educación.

El taller de educación de Lima fue un espacio rico y productivo de reflexión y debate; asimismo, un espacio en donde se fortalecieron los mismos CIPs en cuanto a sus componentes educativos, lo cual permitió discutir y reconstruir las propuestas relacionadas con la estrategia de desarrollo del capital humano. Los retos y compromisos asumidos dieron cuenta del interés que el tema despertó en los participan-



tes, interés que se convierte en línea de acción en la medida en que, pasado el tiempo, los compromisos están siendo asumidos y logrados por cada CIP.

## La educación en el marco de los CIPs

Graciela Cardarelli

Este taller centrado en la temática educativa se inserta en una propuesta mayor, que es la Iniciativa de Conjuntos Integrales de Proyectos – CIPs, que se están desarrollando en distintos países y regiones. Por ello quisiera realizar algunos comentarios vinculados a este marco de la nueva programación de la Fundación Kellogg dentro de la que se inserta la mencionada Iniciativa de los CIPs. Al respecto aportan mucho las reflexiones efectuadas por Nerio Neirotti, al conceputar y brindar este panorama de las tensiones existentes entre educación y desarrollo local, que de alguna manera están diagnosticando y marcando algunas puertas de entrada para cooperar con los cambios en el circuito intergeneracional de reproducción de la pobreza, que es el objetivo al cual apuntan los CIPs.

Justamente la nueva “apuesta” programática de la Fundación surge porque existe una vasta experiencia sobre la falta de resultados concretos y de impactos que transformen las condiciones de vida de las personas y de las comunidades, que surgen de la implementación de proyectos aislados, ya sea temáticos (salud, educación, producción) o muy focalizados en poblaciones objetivo pequeñas, tanto por la cantidad de “beneficiarios” –cuasi cautivos– como por grupo étnico o condición de género: niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, ancianos, etc.

Este tipo de proyectos nacen con una vieja concepción de la política social: una organización pública o privada promotora, un grupo de beneficiarios, una relación bilateral de beneficiario –organización que producía resultados concretos buenos, regulares y malos, pero que, evidentemente, no impactaba a nivel local ni en el plano de las políticas públicas.

Por eso la Fundación reactualiza su marco referencial y su programación y concentra sus esfuerzos en regiones: una es ésta, la zona andina de Perú, Bolivia y Ecuador; luego la región Centro América y parte del Caribe y el noreste brasilero, considerándolas prioritarias por los índices de pobreza de estas regiones.

El tema fundamental que constituye el eje que sustenta este estilo de programación es el establecimiento de alianzas estratégicas, ya que se parte de la constatación de que una sola institución, un solo sector, o sólo la sociedad civil o sólo el gobierno pueden producir resultados muy acotados y que no impactan en la mejora integral de la calidad de vida. Unido a ello, se asume que la gobernabilidad democrática está fundada en aspectos político-institucionales que mucho tienen que ver con las articulaciones entre el Estado y la sociedad civil, y con Estados fuertes en sociedades fuertes, especialmente locales, lo cual no significa Estados “elefantiásicos” ni clientelares.

Las dos hipótesis fundamentales o premisas de los CIPs, que contienen la estrategia fundamental donde esta Iniciativa pone en acción y primero, convoca a las instituciones a participar en este desafío, son: *la asociación de proyectos y recursos de diferentes actores sociales que comparten una visión común del desarrollo local tiene mayor potencial de cambio sustentable*. Acá estamos hablando de cambios sus-

tentables que se institucionalicen y que no queden en los famosos proyectos que cuando se termina el financiamiento de la agencia de cooperación desaparecen y los resultados quedan invisibles. La gestión asociada es un factor que potencia con su sinergia la posibilidad de generar cambios en las culturas institucionales y sociales con mayor sostenibilidad en el tiempo.

Segundo, se considera *que la inversión en los jóvenes tiene mayor potencial para romper este ciclo de reproducción en la pobreza*. Los jóvenes constituyen un colectivo crítico y abierto al cambio que, con el apoyo de adultos referentes, pueden insertarse en los espacios socioeconómicos portando nuevas perspectivas educativas y laborales en medio de este mundo globalizado.

Es decir; “alianzas y participación juvenil” son los ejes fundamentales de “cómo” se ejecutan las acciones en los distintos territorios.

Estas hipótesis de trabajo no funcionan en el aire sino en el campo de la actuación territorial. El territorio como unidad geográfica, cultural, socioeconómica y político administrativa es el objeto/sujeto del desarrollo, a través de la participación de distintos actores y las organizaciones que forman un primer consorcio (grupo promotor o facilitador), que se lanzan a esta aventura de construir nuevas formas de actuación

No son los dueños del territorio ni de los proyectos, sino que básicamente constituyen organizaciones facilitadoras, impulsoras, catalizadoras de una mayor articulación de actores en vistas a este desarrollo sostenible. Entonces no hay esta visión de reracionamiento cerrado asociación-beneficiarios, sino una perspectiva de construcción, de desenca-

denamiento de un proceso articulado social y político, de esa gradualidad de la que hablaba Nerio Neirotti.

Así, tenemos en el marco de los CIPs dos palancas de cambio: las Alianzas y la Participación juvenil.

La participación juvenil no significa que se trata de proyectos de jóvenes para jóvenes o con jóvenes. El joven se visualiza como un sujeto que está en un momento de su vida muy importante. Algunos psicólogos dicen que esta es la última oportunidad de intervenir porque es el tiempo de la construcción de la subjetividad y la identidad y se fijan los primeros pasos para la autonomía. Considerar al joven como sujeto de cambio implica su pase desde la exclusión hacia la inserción social, no de la juventud o adolescencia a la adultez porque esto es biológico, sino pasar desde un grado de vulnerabilidad importante –como es el que tienen nuestros jóvenes pobres en América Latina–, a una inserción social que significa ser ciudadanos plenos y no solamente declarativamente.

Esto sería el enfoque, las premisas. Se lo llama quizá un poco pomposamente “teoría de cambio”, pero efectivamente es en sí mismo una teoría del cambio social, porque son propuestas, son un conjunto de hipótesis que no están basadas en la fantasía sino en la realidad de la experiencia, que son las que enmarcan la filosofía y la manera de estructurar y de construir un CIPs. Las dos palancas de cambio como dijimos son las alianzas y la participación juvenil, los “cómo”, es decir las formas en que se procesan las acciones-proyectos en un territorio concreto.

¿Cuáles son las estrategias locales? ¿Si acá están los “cómo”, cuáles son los “qué”? No se puede desarrollar una comunidad, no se puede combatir la pobreza, no se puede lograr cambios sustentables en la vida de las personas y espe-

cialmente en las personas que tienen más necesidades si no se fortalece el capital social con énfasis en el liderazgo, la fortaleza institucional, la identidad cultural; si no se desarrolla el capital humano con énfasis en la calidad y equidad en la educación y si no se incrementa el capital productivo a través de procesos que generen ingresos que aumenten la productividad en las distintas actividades económicas que se realizan en los territorios.

Los capitales humano, productivo y social están íntimamente relacionados y conforman un círculo virtuoso cuando están fortalecidos. Las ausencias de alguno de estos capitales producen importantes déficits en la condición de vida de los territorios.

Obviamente, en un territorio, si no tomamos el binomio educación - ingresos como central para el desarrollo del mismo y para la inserción social a nivel de ciudadanía de los jóvenes, nos quedamos muy cortos. Asimismo, este binomio educación-ingresos, si no está acompañado por acciones que fortalezcan el capital social y político-institucional de los sectores estatales y no gubernamentales, va a quedar reducido al desarrollo de pequeños proyectos. Para la Iniciativa, los proyectos que también se desarrollan tanto en el área educativa como productiva, lo mismo en salud o recreación, u otro tipo de temáticas, no son en sí mismas el objetivo de los CIPs, porque no tenemos la capacidad ni financiera ni humana de constituirnos en un Ministerio del territorio donde estamos trabajando. Los proyectos constituyen experiencias demostrativas importantes de que es posible realizar cambios importantes en un territorio, en una comunidad, si se trabaja sobre las necesidades más estructurales que tiene esa zona o territorio.

Es imposible desarrollar capital humano si no hay alianzas institucionales entre distintas áreas de gobierno, en la sociedad civil o política, con las familias, con las organizaciones vecinales u otras organizaciones de base. Es imposible una educación de calidad y equidad y otros proyectos vinculados con el desarrollo de capital humano –formación de promotores, procesos de educación no formal–, sin alianzas con actores relevantes y tampoco pensamos que sea posible generar cambios en una comunidad cuando no participan los jóvenes en las decisiones acerca de esos cambios.

Por supuesto que acá tenemos que considerar los impactos, que no son mecánicos, que van y vuelven siempre en medio de conflictos. Lo que se pretende es promover comunidades social y económicamente dinámicas, con actores que conducen procesos integrales y sostenibles de desarrollo, pero no sólo en el nivel local sino intentando incidir, tratando de modificar favorablemente políticas públicas, en especial de nivel local-municipal, pero no solamente.

El fortalecimiento del capital social implica la presencia de instituciones y organizaciones con capacidad de gestión y liderazgo, el fortalecimiento de la identidad cultural y de las capacidades de las comunidades para comprometerse y conducir su proceso de desarrollo. Detrás del capital social siempre está la construcción de una visión compartida del desarrollo, aun en el medio de las tensiones y de los intereses y conflictos que pueden surgir.

En cuanto al desarrollo de capital humano, que es lo que más nos compete en este encuentro, los dos puntos clave son la calidad y equidad de los procesos educativos “formales” y “no formales”. Ello implica la formación de perso-

nas valiosas para sus comunidades, capaces de tener y desarrollar proyectos de vida y de contribuir al bienestar común.

En relación al incremento del capital productivo, la idea fundamental se centra en el apoyo a iniciativas de generación de ingresos que apunten fundamentalmente a los jóvenes. La idea fundamental es el aumento y mejoría de oportunidades tanto en el plano laboral como en el uso de los recursos productivos de la zona.

Como en este taller estamos focalizados en la estrategia de fortalecimiento del capital humano con el eje en educación y desarrollo local, tomaré un ejemplo muy resumido que se refiere a algunos tipos de acciones y propuestas que se están desarrollando en el marco de los CIPs.

Para cada estrategia los CIPs suelen organizarse en distintas áreas de trabajo. Un área de trabajo en educación es la línea de trabajo en la capacitación docente. No se trata de una decisión de organizaciones no gubernamentales que deciden hacer capacitación docente, sino que en general se enmarca en procesos que tanto el distrito, la provincia y en el mismo nivel nacional suelen estar encarando en paralelo con las aplicaciones de la Reforma Educativa del país, en general enmarcadas en una ley que a veces se cumple bien y a veces mal, y, a veces, simplemente no se cumple.

En numerosas oportunidades se ejecutan actividades de capacitación no conceptualizadas y muchas veces se articulan con decisiones de organismos no gubernamentales, que son las que brindan la capacitación a partir de un programa prefijado, pero donde existe cierto margen de libertad para contextualizar tanto los contenidos curriculares de esta capacitación como las prácticas pedagógicas que implican.



Una de las líneas de trabajo dentro de la gran área de capacitación es la evaluación colectiva de la situación en materia de la formación docente. Esto lo menciono porque está incluido en el proceso de evaluación que estamos haciendo para la Iniciativa en total, ya que es un tema central conocer qué pasa en materia de formación docente, qué capacitación, qué cursos han atravesado, y qué procesos de reflexión colectiva. Diseñar una metodología de capacitación sin tener un diagnóstico previo es bastante inconsciente, aunque intuitivamente sepamos lo que está pasando.

Entre otras actividades relacionadas con esta línea de trabajo podemos citar el relevamiento de perfiles de capacidades docentes. El uso de la evaluación en este caso es muy útil, siempre que se consideren las diferencias entre e intra comunidades y las particularidades de los establecimientos educativos.

Relevar resultados de los aprendizajes de alumnos en las escuelas es la otra cara del desempeño de la capacidad docente, es saber qué le está pasando a los chicos. Esto sería otra línea de trabajo que también hemos considerado entre los indicadores trabajados para la Evaluación de la Iniciativa y que constituye un dato imposible de soslayar cuando se trata de proponer cambios.

Creemos que otras maneras de trabajar en el campo educativo que respondan a las palancas de cambio consisten, por ejemplo, en la organización de talleres y grupos focales con directivos, docentes y autoridades, incluyendo también a las escuelas normales y los institutos pedagógicos. La idea es que todo diagnóstico no se constituya en un espacio donde tres técnicos se pongan a hacer una investigación, sino que sea una reflexión compartida que a su vez

promueva y genere alianzas y visiones comunes, en las que los jóvenes tomen parte.

Siguiendo con el ejemplo de la capacitación, es importante considerar que la implementación de las diversas actividades es algo que se construye progresivamente. Se podrían seleccionar colegios de aplicación y estrategias iniciales a desarrollar, empezar con algunas experiencias, foros de intercambio multiactorales, constitución de redes de escuelas, micro-centros de formación. A la par, pueden armarse espacios colectivos de formación, capacitación y reflexión, luego formación de tutores y supervisores docentes en servicio.

Esto implica la aplicación de metodologías de capacitación que salgan de la esfera de los “cursos”, de las disertaciones formales, que adquieren sentido cuando se enmarcan en una estrategia mayor de formación de recursos humanos.

Otro ejemplo que permite articular los “qué” con los “cómo” podría ser un concurso de proyectos institucionales, ver a los establecimientos educativos también como unidades que pueden desarrollar proyectos innovadores, de los que se pueden captar, transferir y comunicar metodologías que hayan dado resultados positivos. También la experiencia demuestra que es relevante la constitución de equipos de producción de textos que apoyen estas capacitaciones y otras.

Esto lo ponemos a modo de ejemplo como algunas de las actividades que puede desarrollar el CIP en la temática de educación. Por supuesto, si no están acompañadas por otras acciones en los distintos campos de formación de capital social, de formación de capital productivo y en todas las propuestas que mejoren integralmente la vida de la comunidad con la participación de los jóvenes, se trataría de un proyec-

to de educación; no es ésta la idea. Creo que Nerio Neirotti planteó una idea de la educación mucho más amplia, también una concepción mucho más abarcativa del desarrollo local, sus desafíos y la integralidad y en articulación de actores que son, a nuestro juicio, los ejes que pueden plantear cambios durables en el tiempo.

# 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**?<sup>1</sup>.

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

<sup>1</sup> 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](http://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](http://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...”*<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> 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."*<sup>2</sup>

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

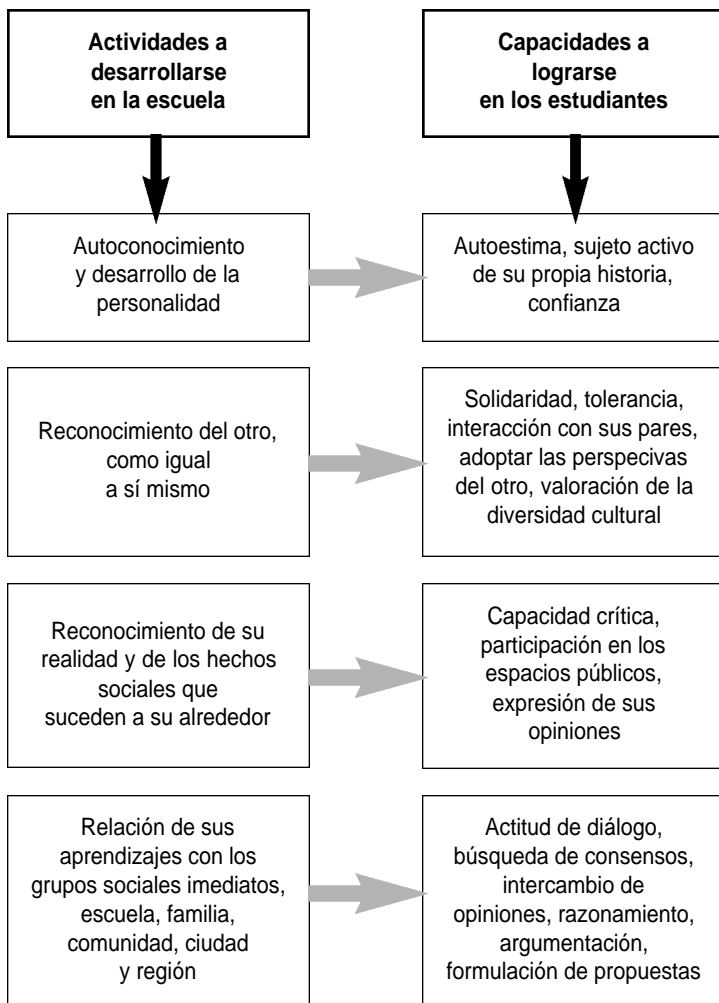
<sup>2</sup> Sanchs-Jeantet, Céline, *Democracia y ciudadanía en la ciudad del siglo XXI*, UNESCO – Gestión de Transformaciones Sociales – MOST, colección: políticas sociales 5, 1997:25.

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".<sup>3</sup> es que como lo hemos señalado la democracia se construye viviéndola, sintiéndola como parte de nuestra vida.

<sup>3</sup> 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.”<sup>4</sup>*

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,

<sup>4</sup> Cuadernos de Pedagogía, N° 41, mayo 1978.

acumulada por los grupos sociales en un territorio con el que se relacionan”<sup>5</sup>; 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-

---

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



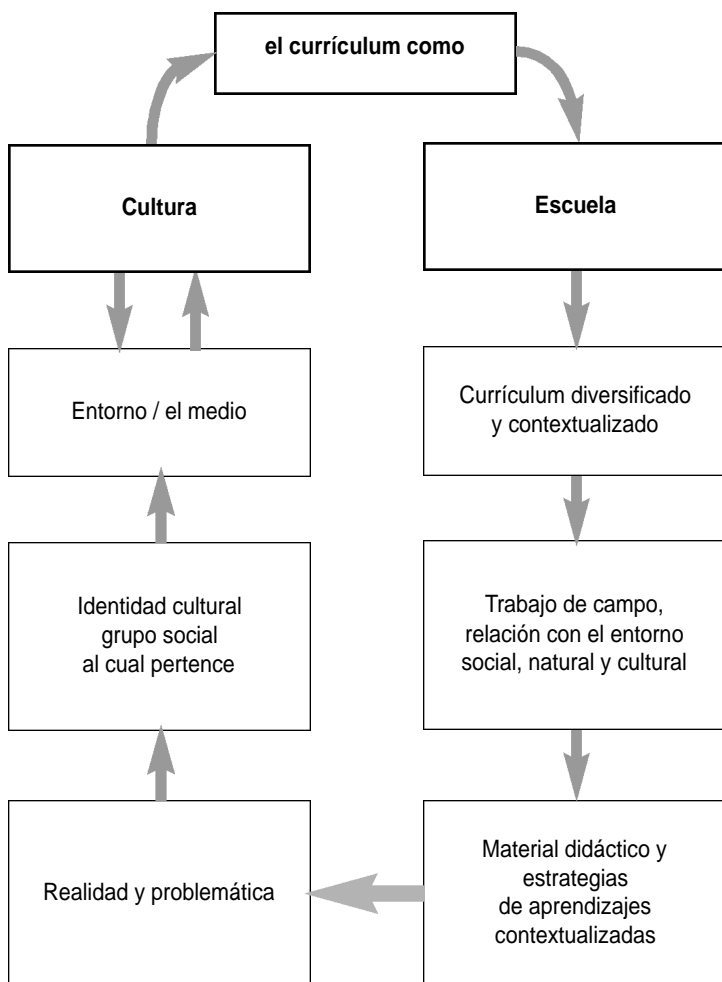
te se sienta parte de un conjunto y colectivo social, sólo cuando se sienta corresponsable de su barrio, de su ciudad. Sólo entonces podremos decir que estamos formando ciudadanos.

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**<sup>6</sup> 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**".<sup>7</sup>

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

<sup>7</sup> Convenio Andrés Bello, Convocatoria del V Premio Somos Patrimonio, 2003 en: [http://www.org.ar/eventos/cab\\_patrimonio.htm](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**”.<sup>8</sup>

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-

<sup>8</sup> 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](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.

## La Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador

Ruth Moya

La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe - DINEIB- se crea en 1988. Hay que considerar que, a diferencia de los demás países andinos, en el Ecuador la educación bilingüe en verdad se genera a partir de los movimientos sociales.

La Federación Ecuatoriana de Indios -FEI-, a partir de los años '40, era una organización campesina indígena de quichuas de la Sierra que estaban luchando por los problemas de la tierra e inician un proceso de alfabetización usando el castellano y el quichua. La alfabetización se consideraba como un instrumento para emprender una lucha legal por sus derechos, teniendo como marco las leyes que, desde 1936, extendían algunos beneficios a los trabajadores en general y a los campesinos en particular.

La experiencia de la FEI origina un proceso de formación de líderes, incluidas mujeres, que de hecho eran quienes lideraban este proceso. De esta manera, las reivindicaciones de la educación bilingüe se convierten en una herramienta de la lucha organizativa: la formación de las cooperativas agrarias y de producción artesanal, las luchas por el salario agrícola, las luchas por la no represión y explotación en las haciendas, que en el entorno de la FEI eran haciendas del Estado, a cargo del Ministerio de Previsión Social.

Básicamente la alfabetización estaba centrada en problemas que tenían que ver con las leyes de trabajo, la ley de comunas y las posibilidades de los trabajadores de organizarse en cooperativas. De esta manera, la alfabetización indígena surge en torno al problema de las relaciones del trabajador indígena en el marco de la hacienda y la consecución de derechos laborales que estaban previstos en las leyes –de las leyes más avanzadas en la década del ‘40, la ley de tierras, de comunidades, etc.– que creaban un escenario de participación social y política de los sectores sociales articulados a la hacienda o a las grandes explotaciones agrícolas de la Costa. La FEI toma su forma orgánica desde 1945.

Pero, en términos formales, desde los años ‘40 hasta el año 1988, se dieron muchas experiencias de educación indígena y éstas surgieron siempre al calor de las luchas organizativas de las comunidades y de las organizaciones locales. Creo que la naturaleza de estas experiencias hace una gran diferencia con la de los otros países andinos. Una cierta similitud existe con Bolivia en la experiencia de Warisata. Sin embargo, hay mayor similitud entre Warisata y la experiencia de la profesora Galindo en Puno, Perú. En esas experiencias es la escuela la que se autorregula, pues son sus propios docentes los que hacen la reflexión sobre la inadecuación de la escuela para los niños indígenas. En Ecuador la reflexión se centra, desde las lideresas y líderes indígenas, en cómo hacer para que la educación contribuya, de modo efectivo, en el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los indígenas, en tanto que trabajadores agrícolas en un marco de tremendas tensiones agrarias.

En Ecuador las experiencias de educación bilingüe de los años ‘40 a los años ‘80 son muchas y con diferentes ob-

jetivos: van desde la alfabetización hasta la formación de líderes, la formación acelerada de profesores en servicio no titulados como docentes, la formación regular de docentes, la formación acelerada de maestros en servicio que debían responder a los ideales de la educación bilingüe, la creación de escuelas controladas por las comunidades, la creación de sistemas de supervisión escolar comunitaria, la producción comunitaria de currículos, la creación de sistemas de educación secundaria, de educación inicial con control comunitario, etc. Estas experiencias, muy variadas, se prolongan más o menos durante 40 años antes de la oficialización de la DINEIB. Así, en los hechos, la DINEIB es casi el resultado de un proceso de presiones sociales.

Les quiero comentar que las principales huelgas de los años '80, que paralizaron al país durante varias semanas, plantearon entre los puntos de su plataforma de lucha las reivindicaciones en torno a la educación bilingüe. Las huelgas en mención fueron convocadas no sólo por los movimientos indígenas sino por otros sectores sociales –sindicatos obreros, habitantes urbanos, trabajadores estatales, etc.– aglutinados en el Frente Único de Trabajadores, lo que significa que había consenso de todos los frentes sociales y políticos respecto a la necesidad de la educación bilingüe así como a la voluntad social de apoyar tal demanda indígena. Por ejemplo, en el año 1982, en la ciudad de Riobamba, provincia de Chimborazo, hubo una marcha de más de 18.000 campesinos por la expulsión del Instituto Lingüístico de Verano –ILV– para que la educación bilingüe fuese asumida por las organizaciones locales, las universidades nacionales, etc., cosa que efectivamente ha ocurrido.

En suma: desde el inicio la educación bilingüe en el ca-

so ecuatoriano, emerge de una presión popular y es ubicada en el tapete político como uno de los puntos de la negociación con el Estado, de modo que en 1988, cuando se inicia su institucionalización con la DINEIB, la EIB es en gran medida un fruto de estos procesos así como de la voluntad política del gobierno democrático de entonces, que después de un período de dictaduras militares se proponía reconocer, entre otros, este derecho y demanda indígenas.

La DINEIB misma se plantea desde el origen una noción de educación intercultural bilingüe que se independiza de las propuestas de la educación rural bilingüe del sector público, que hasta entonces y bajo la inspiración de misiones extranjeras como la del ILV, planteaban las nociones de educación bilingüe como educación transicional.

Desde el origen de la DINEIB, las organizaciones indígenas participan en su institucionalidad, se plantean recoger las ricas experiencias de la propia historia educativa indígena y manejan el concepto de una educación que, desde el punto de vista conceptual, pedagógico, técnico y político, tuviera independencia y se remitiera a los intereses de las comunidades indígenas y a las más importantes reivindicaciones del movimiento indígena. Puesto que la noción básica consistía en que la EIB no tuviera un carácter transicional, se establece el concepto de *educación básica intercultural bilingüe* y se imaginan todos los niveles educativos en esta modalidad.

Desde el inicio se plantea que también se debe atender el nivel de educación superior. Aunque existe una ley diferente, la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, la DINEIB visualiza que la educación superior también es parte de la modalidad de educación intercultural bilingüe, razón por la

cual, en asociación con las universidades, establece diferentes tipos de convenios para obtener distintos servicios técnicos y sobre todo para generar programas de formación superior de sus recursos humanos. Aquí también existe una diferencia con experiencias similares de los restantes países andinos, en donde son las universidades las que hacen la oferta educativa.

Las finalidades de la DINEIB se formulan de un modo que podría calificarse de “clásico” en la EIB latinoamericana, pues se retoman elementos generales de esta modalidad educativa: la toma de decisiones técnicas con respecto a la planificación lingüística, las investigaciones lingüo pedagógicas, la planificación educativa, el desarrollo curricular, la formación docente, etc. Esta mirada de las funciones institucionales de la DINEIB, como se puede desprender, no se distancia de lo que hace cualquier instancia gubernamental de educación en Ecuador o en otros países. Lo que resulta interesante es que son las organizaciones más importantes del movimiento indígena nacional las que negocian con el Ministro de Educación acerca de la persona que debe ser su Director Nacional. Los Directores provinciales e incluso los docentes del sistema debían ser avalados por las organizaciones indígenas locales y provinciales, a su vez filiales de las organizaciones indígenas nacionales. Así, además de los requisitos regulares para el desempeño de ese tipo de funciones, los candidatos a ocupar los distintos puestos de la modalidad EIB debían comprometerse con sus organizaciones y comunidades a un desempeño adecuado y a aceptar su vigilancia. De este modo, en el caso de los maestros, éstos se comprometían a ocupar sus puestos como maestros al menos por tres años, con el objeto de procurar la estabilidad de las escuelas, azotadas en el

pasado reciente por una inaudita movilización de los docentes no indígenas que preferían trabajar en los pueblos y ciudades antes que en las comunidades indígenas.

Entre los años 1986 y 1990 la DINEIB realizó muchísimos esfuerzos para la formación docente puesto que no había instancias formadoras para educación intercultural bilingüe. Se dio un proceso bastante complejo de formación acelerada de maestros indígenas que del sistema escolar en español pasaron a trabajar en la DINEIB o que ingresaban, sin ninguna experiencia previa, a trabajar en la EIB en el marco de la DINEIB, como ocurría con muchos maestros hispanohablantes que, al inicio de la institucionalización de la EIB, quedaron en sus escuelas antes “hispanas” y ahora interculturales bilingües.

En los procesos de formación acelerada de estos docentes indígenas con título de bachiller se estableció un proceso de formación en servicio con un poco más de 4000 horas, combinando horas teóricas y de práctica docente, entendiéndose a ésta última como su propio trabajo en aula aunque con elementos de supervisión formativa a cargo de los Institutos Normales que se transformaron en Normales para la EIB, así como a funcionarios técnicos de la DINEIB.

Estas más de 4000 horas de formación sirvieron para profesionalizar a los docentes indígenas que no habían tenido formación docente alguna. Se organizaron también cursos de capacitación para los profesores que, teniendo el título de docentes normalistas, no se habían expuesto a los principios, pedagogía, etc. de la EIB.

El Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe –MOSEIB– fue presentado a la comunidad educativa en 1993. En el presente año 2004, a 11 años de la creación



del MOSEIB, existen resultados positivos y negativos. Es preciso señalar que la DINEIB creó las condiciones consultivas para que este modelo fuera construido con una amplia participación social, la misma que se dio a nivel nacional. En efecto, en su elaboración participaron las principales instancias organizativas provinciales y locales del movimiento indígena, líderes comunitarios, docentes y padres de familia

A mi juicio, el MOSEIB contiene los principales lineamientos de políticas curriculares para este subsistema y contiene precisamente la noción de que deben desarrollarse propuestas curriculares para cada nivel educativo. Las mismas que deben ser desarrolladas de manera consultiva y atendiendo a las realidades sociales, naturales y lingüo culturales específicas. Asimismo, contiene los principios básicos de una pedagogía participativa, flexible, que se remite a la propia lengua y cultura como punto de partida para los aprendizajes de lo propio y de la ciencia y cultura producidos por la humanidad. Estos principios debían ser interpretados, desarrollados y aplicados de manera descentralizada, esto es, en cada provincia, en cada comunidad e incluso en cada institución escolar.

El modelo, en el momento actual, pasa por algunos momentos críticos. En 1993 las principales organizaciones indígenas, entre ellas la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador –CONAIE–, que es la representación de varias organizaciones de la Costa, la Sierra y la Amazonía; la Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador –FEINE–, la ya mencionada FEI y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas –FENOC–, actualmente convertida en la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras –FENOCIN–, participaron en la generación de las propuestas del MOSEIB.

Les recuerdo lo que mencionara brevemente hace un momento: los puestos políticos de la DINEIB se negociaban entre el Ministro de Educación y las organizaciones indígenas. En rigor, los candidatos a director de la DINEIB eran definidos por las organizaciones y a través de un proceso de negociación interna se tomaban acuerdos internos sobre qué candidato y de qué organización debería ocupar una plaza determinada.

De hecho se tomaron acuerdos para que existiese la suficiente rotación de las organizaciones para ocupar los puestos más importantes, Director Nacional y Directores Provinciales, y se llegó a acuerdos para que en aquellas provincias o comunidades donde hubiera una mayor presencia de una determinada organización, fuese mayor la cuota de puestos públicos en el sistema EIB.

De cualquier modo, las organizaciones establecían pactos para presentar, ante el Ministro de Educación, ternas “consolidadas” de candidatos, es decir, no se trataba de que cada organización presentara una terna sino que el conjunto de organizaciones tomaba acuerdos sobre las ternas de candidatos que eran presentadas por las organizaciones; así, los funcionarios eran escogidos por el ministro de Educación en base a dichas propuestas. Ningún docente bilingüe podía entrar al magisterio sin el aval de una organización indígena que verdaderamente pudiera ejercer presión y exigencias hacia ese maestro, con el objeto de lograr una mejor articulación entre las organizaciones sociales y políticas y la instancia educativa y la correspondiente instancia administrativa.

El MOSEIB, como se sugirió previamente, se propuso la creación de instrumentos curriculares. La noción principal fue la de partir de una pedagogía propia que se proponía in-

dagar los modos de pensar, las formas de transmisión de conocimientos desde los patrones culturales propios, saberes, prácticas sociales, visiones del mundo, articulaciones entre los sujetos humanos y la naturaleza.

La mayoría de las experiencias en la EIB que antecedieron a la creación de la DINEIB y a la expedición oficial del MOSEIB partían del principio de la recuperación de la historia y de una relectura de la historia desde el interés indígena, lo que abría una especie de controversia abierta con la llamada “historia oficial”. La relectura de la historia –en un momento en el cual la discusión internacional mas bien se planteaba “el fin de la historia”– permitió en efecto la recuperación de la historia local y la reinterpretación de la presencia indígena en los procesos sociales del país; de ahí que el MOSEIB asumiera esta experiencia previa y señalara que para el desarrollo de las propuestas curriculares específicas debía procurarse la recuperación de la historia y la cultura locales, los mitos, las expresiones de los saberes y conocimientos, etc.

El MOSEIB también asumió la incorporación de principios de la pedagogía activa y de la participación educativa, con lo cual la EIB ecuatoriana se aproximaba a todo un movimiento pedagógico continental. El énfasis del MOSEIB se colocaba en el reconocimiento de las relaciones entre la participación real de los chicos en la vida cotidiana en sus propias comunidades, en la participación social en la vida democrática de las comunidades, en los recursos culturales empleados para que se diera la transferencia generacional de conocimientos y habilidades y el modo en que la escuela debía indagar y pedagogizar esos recursos de la cultura.

En este propósito nos quedamos a medio camino porque no logramos sistematizar efectivamente en qué consiste

esta pedagogía indígena, no logramos descifrar suficientemente los mecanismos de las distintas estrategias cognitivas ni los diferentes estilos de socialización en el seno de cada cultura y en cada una de las culturas indígenas del país. Sin embargo, parte de estos elementos sí se traspasaron a las metodologías, por ejemplo, a la metodología de la Matemática, pues se examinó de modo detallado la forma en que se hacía el cálculo, cómo se resolvían problemas matemáticos en las comunidades, etc., y esas observaciones se convirtieron en la propuesta de contenidos y de procesos didácticos. Este tipo de recursos ya fueron utilizados en el desarrollo de la alfabetización en quichua de la década anterior. En el monumento arqueológico de Cañar se encontró una “taptana” de piedra (un equivalente de la “yupana” peruana), que sirvió de base para la creación de múltiples materiales y recursos didácticos que se emplean para el aprendizaje de la Matemática en la escuela EIB.

Las prácticas sociales y culturales para resolver problemas de la vida cotidiana fueron igualmente recogidas en la didáctica de la Matemática y de las hasta entonces llamadas “Ciencias Naturales” y “Ciencias Sociales” que en la escuela EIB se habían convertido, algunos años antes en “Ciencias de la Vida”. A este propósito cabe señalar que, inicialmente, las principales dificultades fueron las planteadas por los antiguos maestros, quienes tenían dificultades en integrar los contenidos disciplinares de lo que correspondía a asignaturas separadas en la escuela monolingüe en español.

La otra idea fue que se hiciesen materiales educativos basados en el entorno, en las realidades propias, en la historia propia, etc., y como ya escucharon ustedes, se manejó la noción de la flexibilidad en el desarrollo curricular, de modo

que el modelo estuviese al servicio de la creación y producción de distintos currículos que realmente recogieran las peculiaridades de las culturas diversas del país, de los distintos entornos naturales y sociales, de las necesidades específicas de las comunidades, etc. Este principio de flexibilidad, en los hechos, es decir, a la hora de llevarlo a la práctica, se topó con algunos inconvenientes porque, como es sabido, cualquier planificación curricular flexible es mucho más exigente y requiere de una óptima preparación de los docentes, de una gran variedad de recursos didácticos y sobre todo de investigaciones puntuales que pudieran alimentar las propuestas curriculares específicas.

Uno de los problemas concretos fue la escasa formación de los docentes, no sólo en la pedagogía de la EIB sino en destrezas generales vinculadas a la investigación aplicada a la EIB. Ellos mismos, es decir los docentes así como los dirigentes indígenas, en un proceso de autocrítica (efectuado en el 2000) han visto que una de las más graves debilidades ha sido la falta de capacidades técnico-pedagógicas para manejar la enseñanza de la EIB. Uno de los puntos que resaltaron se relaciona con las dificultades para enseñar el español como segunda lengua.

Es significativo que no sólo la DINEIB sino también los proyectos de EIB que se desarrollaban en el marco de la DINEIB (por ejemplo, el Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural, PEBI, auspiciado por la GTZ) y algunos investigadores ligados a la misma DINEIB o a las universidades, invirtieran talento y esfuerzos en el desarrollo de la lengua materna, especialmente en la quichua.

En Ecuador trabajamos mucho en la estandarización de la lengua quichua, esfuerzo que se inicia en 1981 por de-

cisión de las organizaciones indígenas que querían contar con un instrumento de escritura unitaria para los procesos educativos y políticos. Precisamente en el año 1981, con el auspicio de la organización Ecuador Runacunapac Riccharimui –ECUARUNARI–, y de la ya mencionada FENOC, se inició un proceso masivo de capacitación a líderes, maestros, dirigentes comunitarios, intelectuales afines a la causa quichua, en los acuerdos de la unificación escrituraria de la lengua quichua. Este esfuerzo inicial fue recogido por la DINEIB y, en este marco, se impulsaron distintas acciones de planificación lingüística. Para dar varios ejemplos, existen diccionarios de adultos, diccionarios infantiles de la lengua, gramáticas pedagógicas adaptadas a la escuela, la creación de vocabularios pedagógicos, traducciones de literatura contemporánea mundial a la lengua quichua (Saint Exupéry, García Márquez, Dostoievsky, entre otros), etc.

Es interesante observar que en este proceso de normatización de la lengua quichua no existiera, por parte de las organizaciones, interés en la oficialización de la lengua. Para entonces la discusión era que, cuando alguna medida de esta naturaleza se transforma en ley, deja de cumplirse. También se discutían los resultados de la oficialización del quechua en el Perú, ocurrida en 1972 y sus limitados resultados políticos. De cualquier manera, a lo largo del proceso de lucha y coincidiendo con la institucionalización de la EIB, también se cooficializaron las lenguas vernáculas en sus respectivas “áreas de influencia” y para los procesos educativos.

Entre el 2002, el 2003 y parte del 2004, la DINEIB se comprometió con el esfuerzo que se venía realizando en algunas Direcciones Provinciales de la DINEIB –DIPEIB, en provincias serranas como Cotopaxi, Chimborazo, etc.–, a fa-

vor de la creación de una Academia de la Lengua Quichua. Fue el interés de los docentes serranos de EIB el principal impulso de esta institución. En el 2004 sus responsables iniciales ampliaron la convocatoria de participar en la Academia de la Lengua Quichua a las DIPEIB de la Amazonía quichua.

La idea de esta Academia, sin embargo, no se parece a la de la Academia de la Lengua Quechua de Cusco, por ejemplo, sino más bien a la de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala –ALMG. La principal similitud se refiere a que son los quichuas ecuatorianos –y en su caso los mayas guatemaltecos– y no los interesados no indígenas, intelectuales o académicos en las lenguas, quienes la conforman. La diferencia reside en que en el caso ecuatoriano, al menos por el momento, los miembros de la Academia son exclusivamente funcionarios o docentes de la DINEIB, mientras que en Guatemala los miembros de la ALMG son estudiosos mayas de las lenguas mayas, que representan a cada una de las comunidades lingüísticas mayas.

En otro nivel de comparación, en este caso con Bolivia, los esfuerzos de estandarización de las lenguas andinas, quechua y aymara, así como del guaraní, se desarrollan a la par de la experimentación y posterior institucionalización de la EIB, particularmente después de la expedición de la Ley de Reforma Educativa. En el momento actual, en Bolivia se está discutiendo la Ley Lingüística, que ampararía los derechos lingüísticos de los indígenas bolivianos. Esta propuesta de Ley será discutida en el marco de la próxima Asamblea Constituyente a convocarse en algún momento del segundo semestre del 2005.

Volviendo al caso ecuatoriano podría decirse que, en suma, han sido consistentes los esfuerzos por la estandari-

zación de la lengua quichua. Pero los avances que hubo en lengua materna no fueron parejos para todas las lenguas y también hubo una desatención grave a la enseñanza del español como segunda lengua. Hay, por lo tanto, una gran diferencia entre los avances que hubo para desarrollar las didácticas, los materiales, los procesos de estandarización lingüística en la lengua quichua y shuar, en comparación con las otras lenguas sobre las cuales no hay suficientes descripciones lingüísticas, ni una reflexión sobre las estructuras culturales que están en la lengua. Aunque puede comprenderse perfectamente por qué se desarrollaron los conocimientos en las lenguas quichua y shuar, no puede dejar de señalarse que hay un desarrollo desigual en cuanto a la reflexión de las restantes lenguas indígenas, así como una ausencia de reflexión no sólo sobre la naturaleza de sus estructuras sino también de las estrategias generales que deberían implementarse para proceder a su estandarización escrituraria. Por lo tanto, hay una repercusión de esta ausencia de reflexión en los procesos de estandarización lingüística, que también tiene sus repercusiones en los de formación docente y en el desarrollo de los materiales educativos y de la literatura en general.

En la lengua quichua y shuar los avances se explican por toda una trayectoria histórica y también porque son las lenguas mayoritarias (en el caso del quichua hay 2 millones de personas que lo hablan, en el caso de la lengua shuar unas 45 ó 50 mil personas). Hablando de 13 millones de ecuatorianos, 2 millones de quichuas es un número significativo, lo que ha hecho que los avances de la lengua quichua sean mayores. Sin duda, están también las viejas políticas lingüísticas de la etapa colonial y todos los esfuerzos de estandarización de la lengua quichua desde hace 500 años, a



los cuales, por la naturaleza de esta exposición, no me voy a referir, pero que están suficientemente documentados.

En el caso de la lengua shuar, el hecho de que este pueblo constituya una “mayoría” en términos amazónicos, es una de las razones que explican el desarrollo de su escritura y sin duda el temprano proceso de educación bilingüe que, en este caso, se remonta a los años ‘70 -1972- bajo el auspicio de la Federación Shuar.

He sugerido que, pese a los esfuerzos desarrollados en materia de planificación lingüística, ha habido una falta de atención a la formación del docente de la escuela EIB en la lengua materna. Los Institutos Pedagógicos Interculturales Bilingües -IPIB-, a pesar de ser bilingües, no hacen un uso sistemático de la lengua materna para los procesos de formación en la pedagogía de la EIB y la lengua indígena, en los hechos, se ha quedado acotada a funcionar como una asignatura.

En Ecuador existen cinco IPIB. Dos para la formación de maestros quichuas en las provincias serranas de Chimborazo y Cañar, uno para los quichuas amazónicos en Limoncocha, uno para la formación de docentes shuar en la provincia de Pastaza y otro llamado “multilingüe”, en la ciudad de Canelos, también en la Amazonía ecuatoriana.

En Ecuador la formación docente no es de nivel universitario sino de nivel secundario, pero tiene ocho años de duración, después de una primaria de seis años. Originalmente los IPIB tenían nueve años de duración y se redujeron a ocho a partir del año 2000, entre otras razones porque los docentes bilingües se sentían desaventajados frente a los docentes monolingües en español, cuya formación dura sólo seis años. El tema central es, sin embargo, que en estos IPIB, de tradición normalista, pese a los esfuerzos que se han he-

cho respecto a la estructuración de la propuesta curricular de la formación docente, se ha desatendido la formación en las lenguas vernáculas, fundamentalmente en el caso de las lenguas minoritarias.

Sí existen interesantes procesos de formación en quichua y shuar –en shuar menos que en quichua– pero una desatención docente en otras lenguas. Nos hemos confrontado a procesos similares a los que confrontó el FORMABIAP en Perú, que era el de atender a una diversidad de lenguas en una misma institución educativa e intentar imaginar cómo desarrollar las lenguas en un contexto donde la lengua de interacción pedagógica a la larga es el español. En términos comparativos, nuevamente cabe esclarecer que el IPIB de Canelos no contaba ni con la estructura ni con los recursos humanos o financieros con los que ha contado FORMABIAP en Perú.

Más allá del tratamiento pedagógico de las lenguas tanto como objeto de estudio como instrumento de la comunicación pedagógica en la escuela EIB, falta igualmente mejorar el entrenamiento sobre las otras áreas curriculares. Las áreas menos atendidas son las áreas de las ciencias, no importa cómo se llamen. Allá son ciencias de la vida que integran las ciencias naturales, la matemática, los principios de física, química, biología, etc., y es ahí donde tenemos las mayores fallas en cuanto a la formación docente y en cuanto a la propia propuesta de desarrollo curricular.

En cuanto al uso de las lenguas indígenas y del español en las escuelas EIB se pueden observar distintas clases de problemas, entre ellos el que los maestros mismos necesitan desarrollar sus competencias y habilidades escriturarias en su lengua materna, sobre todo en las lenguas minoritarias y en español.

En otro orden, hemos escuchado en este mismo taller, por parte del representante de la DIPEIB Chimborazo, que en el marco del MOSEIB esta educación básica de los niveles no equivale a los “grados” de la escuela primaria. En efecto, la denominación de “grados” no existe, pero vale la pena esclarecer que a la larga sí existe este tipo de equivalencia porque los niveles son como los grados. En la modalidad EIB la progresión escolar está organizada por niveles y por ciclos y está implícito el concepto de *promoción flexible* que implicaría trabajar los logros de los alumnos a partir de competencias.

Desde el principio el MOSEIB asumió que el pasaje de un niño bilingüe de un nivel a otro nivel sería a partir de la exhibición de logros y de aprendizajes. Y aquí está uno de los principales puntos frágiles del modelo mismo porque, si bien planteaba el concepto de promoción flexible a partir de los logros y aprendizajes, en los hechos se ha reducido a la promoción a partir de los usos de materiales educativos, es decir, de los módulos, y éste es uno de los mayores problemas de la educación bilingüe ecuatoriana porque se coloca al instrumento, es decir al módulo, como la finalidad de la educación, y eso es un sinsentido pedagógico y tiene mucho que ver con las influencias educativas externas y con la lógica financiera de los bancos, que ante la carencia de buenos maestros promueven la elaboración de buenos materiales, antes que la formación docente y la recuperación del rol fundamental del maestro.

En las escuelas EIB ecuatorianas se promueve que estos materiales sean seguidos por los alumnos, con lo cual el rol de mediatizador del docente es muy limitado. Un problema asociado a lo expuesto es que no en todas las DIPEIB existe la capacidad de producir ni en la cantidad ni con la ca-

lidad necesaria, los materiales educativos que son requeridos por los alumnos. Adicionalmente, cuanto más “rurales” son las DIPEIB, cuentan con menos personal calificado y son precisamente estos funcionarios quienes tienen la obligación de responder al reto de producir los instrumentos curriculares diferenciados localmente. Por otro lado, las DIPEIB, que cuentan al menos con siete funcionarios, han replicado la organización de la DINEIB a nivel central: cada funcionario tiene un rol único, por ejemplo, estadísticas escolares, desarrollo de materiales, currículo, etc. Si esa división del trabajo es hasta cierto punto necesaria a nivel central, no tiene ninguna razón de ser en los niveles locales. En efecto, es imposible que un funcionario mal preparado pueda asumir, por ejemplo, la complejísima tarea de desarrollar un currículo acotado a la realidad sociolingüística, cultural, económica, etc. En ningún caso la administración de las DIPEIB han logrado funcionar como verdaderas unidades técnicas con tareas comunes. En estas circunstancias resulta muy difícil que se desarrollen los instrumentos curriculares requeridos, que se logre la participación ampliada y calificada de la comunidad educativa, etc.

Retomando el tema de los módulos que debe producir la DINEIB como textos para los alumnos, parecería ser que ha habido una influencia externa en la asunción de tal propuesta. Como se dijo, los alumnos en la modalidad intercultural bilingüe tienen que “terminar” los módulos y no siempre les importa a los docentes cuánto sepan, con tal de que haya atravesado la lectura del módulo. La vigilancia de muchos de los docentes sobre los aprendizajes de los alumnos se ha convertido en un acto ritual de firmar las tareas que se suponen deben realizar los alumnos en sus cuadernos a partir de

las indicaciones que constan en los módulos. Si se revisan los cuadernos de los alumnos, fácilmente se deduce que las tareas en sí no son analizadas, ni corregidas por los maestros, y tampoco han sido suficientemente trabajadas en clase. Los docentes que así actúan sienten haber cumplido con su papel al firmar la tarea realizada.

Otro de los problemas esenciales es que están mal definidas o incluso no están definidas las competencias que los alumnos deben alcanzar a lo largo del currículo. Ni siquiera se han definido todas las competencias para todos los ciclos o las áreas curriculares en la EIB quichua y menos aún para la EIB en otras lenguas.

Volviendo a la cuestión más general, hay las áreas curriculares y niveles y para cada una de estas áreas como niveles ya se organizaron o produjeron los módulos; por lo tanto, está previsto definir las competencias o logros de aprendizaje de los alumnos. Como dije, estas competencias no se han definido hasta el momento actual, a pesar de los 11 años del MOSEIB, ni para las áreas curriculares ni para todos los niveles; por lo tanto, el modo de promover a los alumnos es solamente a partir de los mismos módulos. La pregunta es si los módulos están suficientemente bien hechos como para estimular autoaprendizajes, formas de organización autónomas de los chicos para los aprendizajes. ¿Y cuál es el rol del profesor? Porque si se descarga la responsabilidad de los aprendizajes solamente en los niños, desatendiendo las tareas esenciales de la docencia, entonces estamos frente a una situación que me parece sumamente frágil.

El otro problema de carácter general es que no existen políticas lingüísticas claramente definidas. Si bien en el discurso se dice que se va a promover un bilingüismo no sola-

mente dentro del aula sino también fuera de ella, es decir, a promover un bilingüismo social, en la práctica real la educación bilingüe en el Ecuador se está haciendo en castellano. No es verdad que se esté haciendo en la lengua materna y eso por varios motivos, uno de ellos es que los mismos maestros bilingües se han negado a dar exámenes de bilingüismo, como originalmente había previsto la DINEIB. Los futuros docentes egresados de los IPIB argumentaban que era suficiente ser egresado de estos IPIB, puesto que tal egreso garantizaba el bilingüismo del futuro docente, cosa que no es así porque tampoco en los IPIB hay un uso adecuado de la lengua indígena para la formación docente.

En otras palabras, la lengua indígena se ha convertido en un reducto curricular, es decir, es una asignatura. La DINEIB hace de alguna manera un examen sobre las lenguas, pero no existe ninguna prueba estándar para el efecto, y las decisiones, siempre subjetivas, dependen del funcionario de turno. Tampoco se ofrecen verdaderas condiciones para que el docente pueda desarrollar el conocimiento y uso de su lengua cuando ya se encuentra prestando sus servicios como docente. El punto esencial consiste en que se da una inconsistencia entre esta medida más bien administrativa de la DINEIB (en que se examina el uso de la lengua) y la ausencia de políticas lingüísticas de los IPIB, donde la lengua misma no es instrumento del proceso formativo de los futuros docentes. Para mí eso no puede llevar sino a un fracaso porque la lengua es objeto de un estudio muy limitado, más bien cercano al viejo aprendizaje de algunos elementos de la gramática, pero no es tratada desde una perspectiva comunicacional ni es instrumento de la formación docente en sí, cosa que ocurre en este momento en todos los IPIB. Como lo señalara

ya, en los IPIB se viene dando la reducción del uso de la lengua indígena al área curricular de lenguaje y comunicación, pero la lengua indígena no está presente en el conjunto de actividades pedagógicas a lo largo y ancho de la propuesta curricular de la formación docente. Como resultado, los maestros no tienen la competencia para usar la lengua indígena en la ciencia, la pedagogía y la cultura; saben de gramática de la lengua (de la quichua por ejemplo) y toda la terminología gramatical, etc., pero no hay un uso pedagógico de la lengua para los procesos educativos. En los mismos IPIB, por tanto, radica una de las fallas profundas: la falta del uso de la lengua para las finalidades de la pedagogía en el aula.

¿Y qué decir de las políticas de lengua fuera del aula? Hay poca interacción entre la escuela bilingüe y los procesos que tienen que ver con la estimulación social para el uso de la lengua fuera del aula.

En realidad, el uso de las lenguas indígenas fuera del aula en el Ecuador está ocurriendo *a pesar de la escuela intercultural bilingüe*: son los municipios, las autoridades de salud y las municipales, otras instancias de la sociedad las que están promoviendo el uso del bilingüismo social y no la escuela, porque la escuela precisamente tiene esas dificultades, bien que en el ideario político la escuela bilingüe tenía que cumplir con este rol de ampliación de la función social de la lengua indígena.

Se habló, en la exposición del representante de la DIPEIB de Chimborazo, acerca de la necesidad de contar con textos en la propia lengua y no puede haber sino acuerdos sobre esta necesidad. Parece que va de suyo que uno de los temas esenciales es crear materiales educativos en las lenguas para los chicos en la escuela. Desde antes

de la creación de la DINEIB se planteaba que no sería posible una educación bilingüe si los materiales para los educandos no estaban redactados en su propio idioma.

Una cuestión adicional que quiero resaltar es la falta de textos para los docentes en la lengua misma: los docentes tenían y tienen mucha necesidad de leer textos no de literatura tradicional, no literarios, sino textos de pedagogía o psicología en su propia lengua. El problema es que, en primer lugar, no siempre hay quien los produzca, pero cuando hay quien los produzca en la lengua –y por lo menos en quichua y shuar eso sí es posible–, los maestros no están entrenados o más bien habituados a leer una literatura pedagógica, científica, filosófica o histórica en su lengua materna. No sólo que no hay la suficiente literatura pedagógica en las lenguas indígenas sino que, además, los maestros no están acostumbrados a leer esa literatura pedagógica en la lengua misma y por eso es que lo hacen en español. Como se dijo, tampoco hay materiales pedagógicos suficientes, a excepción de las gramáticas y de una que otra guía pedagógica; no hay materiales pedagógicos suficientes para maestros en las lenguas vernáculas y eso es un vacío tremendo porque no se puede hacer educación bilingüe si todas las reflexiones de la pedagogía se hacen únicamente en español. Muchos maestros bilingües que tienen en sus manos guías didácticas en su lengua materna a menudo solicitan su traducción al español. No hay suficientes materiales para la Matemática y las Ciencias.

Cuando uno llega a una biblioteca o escuela encuentra un montón de libros inútiles. Acabo de visitar muchas escuelas de las redes de educación bilingüe y observé que, a más de literatura infantil en español, hay libros inútiles que no



son consultados ni por los profesores y mucho menos por los niños, un montón de deshechos literarios que no sé por qué motivo van a parar a las escuelas, una literatura antigua no construida para los niños en general y mucho menos para los niños indígenas. A pesar de que hemos hecho diccionarios infantiles en las lenguas vernáculos sólo hay diccionarios en español. Por lo menos hay tres tipos de diccionarios en quichua: diccionarios infantiles quichua-quichua, diccionarios pedagógicos para maestros quichua-español y diccionarios quichua-quichua y quichua-español para cualquier adulto interesado en la lengua. Pese a eso, en las escuelas bilingües no hay un solo diccionario de la lengua.

Hay el concepto de que el “libro” sólo es el libro de texto, pero no hay el concepto de la lectura para disfrutar de la lectura, para poder informarse o maravillarse del propio mundo o de la propia cultura.

No hay suficiente material de lectura en los temas literarios, históricos ni en los de la ciencia, y sobre todo no hay el concepto de que los libros para los niños tienen que estar graduados de acuerdo a sus capacidades lectoras. Hay en las aulas materiales homogéneos que no están diseñados en concordancia con las capacidades lectoras y escriturarias de los niños mismos.

De otro lado, se sigue cayendo en la deficiencia de hacer cartillas en español como segunda lengua, pero no exponemos a los niños a materiales auditivos en español o audiovisuales para presentar modelos adecuados del español como lengua. Entonces, seguimos rezagados en el uso de materiales escritos para la enseñanza de lenguas, seguimos como hace 40 años, a pesar de que todos sabemos que se necesitan modelos orales adecuados. Es como si tal información no

hubiese pasado por la cabeza de los que toman las decisiones. Errores de este tipo también ocurren en la EIB de Perú y Bolivia.

Por otro lado, no hay mayor claridad en el manejo de nociones como las de la transferencia lingüística, cuyo supuesto esencial es que a partir de la adquisición de competencias de lectura y escritura en la lengua materna se van a producir transferencias en la adquisición de competencias y habilidades lectoras y escriturarias en una segunda lengua. Si bien es ésta la hipótesis, no hay una clara relación entre la misma y los materiales para la adquisición de la segunda lengua. Las hipótesis van por un lado y los materiales por otro. No están diseñadas pruebas para ir midiendo los logros ni las competencias en segunda lengua en este caso, de modo de imaginar materiales que vayan acorde con las necesidades de aprendizaje de ciertos niveles de la lengua misma por parte de los niños.

Para muchos niños la lengua indígena no es la lengua materna, ese es otro de los problemas que confronta la educación intercultural bilingüe. También aquí y en muchos otros países de América Latina he visto que hemos asumido, pese a toda la información existente, que la lengua indígena es la lengua materna y la lengua segunda es el español, y eso no es cierto. Es verdad que a nivel conceptual se han hecho ensayos para determinar los tipos y grados de bilingüismo, pero en la expansión del servicio de EIB se procede como si la realidad sociolingüística fuera homogénea. En verdad, partir de esta situación de bilingüismo se comprendió como una fase de la expansión de la EIB bajo el compromiso de que, progresivamente, se atenderían otros tipos de bilingüismo, pero tal cosa no ha ocurrido.

La DINEIB ha asumido a medias esta cuestión capacitando a los docentes del subsistema en los principios generales de la enseñanza de una segunda lengua, en el entendido de que ésta puede ser también la lengua indígena. Sin embargo, este tipo de orientaciones generales no constituye una herramienta suficiente para el maestro de aula. Si bien en el debate se han reconocido los diferentes tipos y grados de bilingüismo individual y social, no hay medidas concretas de la escuela para organizar e incluso aprovechar las heterogeneidades respecto a los grados de bilingüismo en el seno de la misma aula. Tampoco se ha buscado incidir en el bilingüismo social. Mucho antes de la creación de la DINEIB, en el debate estuvieron presentes cuestiones acerca de cómo trabajar las lenguas en el aula. Se discutió cómo trabajar los contenidos culturales de la lengua en el caso de que el español sea la lengua materna de los niños indígenas. Se debatió cómo trabajar los contenidos culturales, las cosmovisiones indígenas que se transmiten en español y no en la lengua indígena y cómo trabajar la lengua indígena, en fin, todo el tema de los contenidos culturales a través de las lenguas cuando la lengua indígena no es la lengua materna y cómo trabajar el tema de las lenguas indígenas como segundas lenguas.

Si bien reconocemos la existencia del problema, hasta el momento lo único que se ha hecho es informar o capacitar a los docentes en cuestiones teóricas o incluso aplicadas pero muy generales, sobre la metodología de segundas lenguas, pero no hay un desarrollo adecuado de materiales para las segundas lenguas, ya se trate de la lengua indígena o del español.

La autocrítica de la DINEIB es que se dio una especie

de quichuacentrismo en la propuesta pedagógica y esta auto-crítica llevó a la DINEIB a una decisión que ha sido tomada entre el año 1999 y el 2000, consistente en la descentralización educativa por nacionalidades. En Ecuador la discusión política actual versa sobre el derecho de los pueblos indígenas a constituirse como nacionalidades y, en tanto que tales, demandar sus derechos educativos culturales. Este discurso político, en principio correcto, llevó a la constitución de Direcciones de Educación Intercultural Bilingüe por nacionalidades, organizadas para atender sobre todo a los pueblos indígenas que hablan las lenguas minoritarias.

Con esta decisión la figura de la estructura institucional es la siguiente: existe la DINEIB y las DIPEIB en el nivel provincial y, ni más abajo ni más arriba que estas últimas, existen también las Direcciones de Educación por Nacionalidades. La intención fue que los pueblos minoritarios tuviesen la posibilidad de desarrollar sus propias propuestas curriculares en atención a su lengua y su cultura, a su realidad y entorno, y se descentralizó hasta el extremo, hasta comunidades muy chicas, de modo que la tarea del desarrollo curricular le compete a poquísimos funcionarios sin experiencia y sin calificaciones para esta tarea.

Es cierto que es una tarea participativa, pero no puede emerger por generación espontánea. Creo que es un riesgo terrible y mi crítica es que el rescate de lo local no es a partir de la delegación absoluta de las tareas a la gente menos formada, que es lo que ha ocurrido en el Ecuador. Ahora mismo tenemos dos direcciones de esta naturaleza para atender a la educación por nacionalidades que, en efecto, están compuestas por burócratas donde hay más secretarías y administradores que técnicos. Es absolutamente irracional. Para ejemplifi-

car: hay una dirección para la educación “zapara” con siete funcionarios: cuatro administrativos, el director y dos técnicos que no pueden producir ningún instrumento del currículo.

La creación flexible de un currículo para las nacionalidades ha sido hasta tal punto deshecha que en realidad los funcionarios locales y municipales están en la tarea de producir módulos que son copia de la copia de la copia porque no se puede hacer otra cosa, no se puede ser creativo, imaginativo, de la noche a la mañana, no se puede investigar de la noche a la mañana. Por el mero hecho de vivir en la comunidad no necesariamente se puede pensar sobre, desde y para la comunidad. Hay una especie de engaño al señalar que este tipo de medidas es una respuesta a la diversidad lingüística y cultural del país porque, con ese tipo de medidas, se está bajando aún más la calidad de la educación intercultural bilingüe en el Ecuador.

En la medida en que el debate social sobre la EIB en el Ecuador tiene no menos de treinta años de existencia, me permito afirmar que ya todos sabemos cuáles son las expectativas sociales; lo que nos hace falta es la traducción de esas propuestas políticas de la comunidad a instrumentos pedagógicos y culturales.

Los nuevos problemas que afronta la EIB ecuatoriana son muy parecidos a los que se afrontan acá, en Perú, o en Bolivia. Los desarrollos macroeconómicos y los estilos del desarrollo económico de naturaleza neoliberal excluyen de manera persistente a los sectores más pobres de las sociedades nacionales y, de manera aún más marcada, a los indígenas del campo y la ciudad. Cómo responder a esta situación desde la EIB es sin duda un desafío de toda la educación.

Tal vez una diferencia que existe entre Ecuador de un

lado, y Perú y Bolivia de otro, es el crítico nivel que ha alcanzado la migración ecuatoriana hacia el exterior. Nosotros tenemos alrededor de 170.000 maestros. Desde el año 1999 al año 2002 ó 2003 salieron del país unos 50.000: perdimos casi un tercio de personas formadas. Entonces, con el tremendo esfuerzo que formamos maestros estamos a fojas cero, porque hay que reponer un tercio de ellos. En estos momentos estamos tendiendo a recurrir a bachilleres para atender la plaza de maestro, cosa que no ocurría hace muchos años. El fenómeno también se aplica a la escuela intercultural bilingüe. La reposición de cuadros es una grave crisis en el Ecuador. Por lo demás, los problemas sociales de los docentes son muy similares a los que afrontan los docentes en los países más pobres de América Latina: la falta de incentivos, los bajos salarios.

Un fenómeno relativamente nuevo en Ecuador es la politización de los docentes a favor del actual gobierno. La misma DINEIB está siendo utilizada en este sentido. Hubo una concertación política para que el actual presidente accediera al poder a través del apoyo político del Pachacutec, donde estaban representados los movimientos indígenas cercanos a CONAIE. Se ha dado la ruptura política y en este momento el presidente de la república ha utilizado el movimiento evangélico en contra de los otros movimientos indígenas y hay una gravísima polarización entre el movimiento indígena, inducido desde las más altas esferas del poder. No se está usando solamente la DINEIB, sino otras instancias políticas, para esta confrontación. Y es la primera vez en la historia que los indígenas no logran concertarse respecto a las propuestas de educación intercultural bilingüe.

En breve, en este momento, la educación intercultural

bilingüe está en manos del segmento indígena que ha podido ser manipulado por el presidente, provocando gravísimas polarizaciones a nivel total.

Hace un rato el compañero de la DIPEIB de Chimborazo decía que ha habido problemas por la estandarización de la lengua, pero va más allá de eso, ¿verdad? En rigor se trata de confrontaciones de corte religioso y político. Yo diría que ésta es una de las peores crisis de educación en el Ecuador y, en cuanto a educación intercultural bilingüe, yo creo que vivimos el peor momento de la historia.

No me voy a atrever a decir mucho de la EIB en el Perú. Aunque ese era el compromiso original, la presencia de Lucy Trapnell me exonera de ello. Lo único que quiero decir es que a mí me ha parecido siempre llamativo que tuviera tanta incidencia la misión extranjera del ILV hasta el momento actual incluso, aunque su incidencia no es tan fuerte como en el pasado. Yo creo que esta institución extranjera marcó el paso de lo que debía ser la educación bilingüe y eso creo que es un problema para la educación bilingüe en el Perú.

Una cosa interesante que inspiró a la educación bilingüe latinoamericana fue el movimiento pedagógico peruano de los años '70, la oficialización del quechua, que derivó en la primera versión de configurar políticas públicas con la utilización de una lengua indígena más allá de la escuela.

Me ha parecido interesante el desarrollo del FORMABIAP porque fue y sigue siendo una de las experiencias más consolidadas para responder a la naturaleza plurilingüe del país, pero también quisiera comentar que, pese a los significativos logros alcanzados en la formación docente, no siempre fue posible la incidencia de la formación de la docencia en relación al manejo de la escuela como institución viva de

la comunidad. Este divorcio nunca ha tenido sentido y creo que es una de las críticas más severas que podría hacer a la falta de articulación entre una política de formación de recursos humanos y una política de gestión de la escuela como tal. Este divorcio pervive y es bastante llamativo.

En el Perú, en el año 2000, se formularon políticas lingüísticas bastante congruentes con la realidad del país; sin embargo, no han sido lo suficientemente difundidas o asimiladas por el conjunto de instituciones que tenían a su cargo la implementación de las mismas. Merece entonces la atención el hecho de que, a pesar de una visión de largo plazo, que planteaba desarrollar las políticas lingüísticas para los próximos 15 años, no haya una suficiente discusión política ni se analicen las condiciones sociales para su aplicación ni para la gestión de estas mismas políticas en el seno de las instituciones escolares. Me parece, por tanto, que hay una falta de acuerdos sociales al respecto, posiblemente debido a la escasa participación indígena, sobre todo en el altiplano, dado que en la región amazónica la situación es diferente.

Otro tema que en Perú se desarrolla de modo muy similar a lo que acontece en Ecuador es el de los currículos descentralizados, sobre todo para las lenguas minoritarias.

Me llama la atención también que, frente a los desarrollos que ha habido en los institutos de formación pedagógica, se siga haciendo la formación docente de maestros bilingües en el Perú bajo modelos casi únicos que no rescatan suficientemente los elementos propios de las culturas, las especificidades de las regiones, las especificidades locales. Hace poco escuchaba y leía la evaluación de cinco institutos superiores de formación en la región andina y comprobaba que las mismas propuestas curriculares no rescatan sufi-



cientemente esta diversidad lingüística, cultural, ecológica, etc., para poder plasmarla en la propia formación docente. Es inevitable el contraste entre ese tipo de inercia y los esfuerzos del FORMABIAP. Dado que el FORMABIAP ha actuado en la región amazónica sería todavía muy interesante que el Programa llegara a acuerdos prácticos con el Ministerio de Educación para la diversificación curricular de la escuela primaria y para el tema de la gestión escolar. No parece adecuado que haya dos procesos que van en paralelo y no se encuentran.

Algo que me parece indispensable y es una de las reflexiones que tenía pero que a lo mejor sale en la conversación es que, sobre todo para el caso de la Amazonía, tanto ecuatoriana como peruana, es preciso tomar en cuenta nociones más amplias que las de comunidad, porque difícilmente la noción de comunidad puede dar cuenta de la problemática socio-productiva amazónica. En el receso un colega ashaninka planteaba en la conversación que su nueva noción de proyecto educativo va a ser tomar en cuenta las tres cuencas hídricas. Aquí sí yo creo que eso es una reflexión fundamental, porque por lo menos coloca a la educación bilingüe en la posición de *no* imaginar a la comunidad o a la pequeña localidad como autoexplicativa de todos los fenómenos sociales, culturales, económicos y políticos; además, yo pienso que uno de los retos de la EIB es ser menos comunitarista y mucho más comprensiva de realidades mucho más complejas que tienen que ver con espacios ecológicos, sociales, económicos y culturales que son más grandes y complejos e inevitablemente ligados, a partir de la extracción y secuestro de los recursos naturales, a una dinámica mundial. En fin, lo que quiero decir es que la misma concepción de los espacios

y nichos donde se anclan las experiencias y reflexiones de la EIB no debe centrarse en la comunidad indígena a la que, desde afuera de la misma comunidad, le atribuimos las capacidades de autoexplicarse.

En el Perú todavía hay un centralismo muy grande en la formación docente, un modelo casi único que no toma en cuenta la realidad, la diversidad cultural y lingüística para la propia formación docente. Además, no incorpora esos elementos, no sólo en la formación docente sino sobre todo en la práctica de los docentes en el aula. En otras palabras, insisto en el divorcio que hay entre los docentes y lo que ocurre en la escuela o la conducción de la gestión pedagógica e institucional escolar.

Un hecho esperanzador es que en la Amazonía peruana el protagonismo de las organizaciones indígenas es creciente y que de allí saldrán muchas virtudes y nuevos retos para la EIB de la región.

# La Educación Intercultural Bilingüe en Perú: debilidades y aportes al desarrollo local

Lucy A. Trapnell<sup>1</sup>

*En la cosmovisión de las sociedades indígenas, en la comprensión del sentido que tiene y debe tener la vida de las personas no existe el concepto de desarrollo. Es decir, no existe la concepción de un proceso lineal de la vida que establezca un estado anterior o posterior, a saber, de sub-desarrollo y desarrollo; dicotomía por los que deben transitar las personas para la consecución de bienestar como ocurre en el mundo occidental. Tampoco existen conceptos de riqueza y pobreza determinados por la acumulación y carencia de bienes materiales (...) existe una visión holística acerca de lo que debe ser el objetivo o la misión de todo esfuerzo humano, que consiste en buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener el 'buen vivir', que se define también como 'vida armónica', que en idiomas como el runa shimi (quichua) se define como el 'alli káusai' o 'sú-mac káusai' (Carlos Viteri Gualinga, intelectual quichua de la Amazonía Ecuatoriana).*

## Introducción

Cuando recibí la invitación para hablar sobre la relación entre Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y desarrollo local, en lo primero que pensé es en la falta de reflexión sobre este tema en el discurso sobre la EIB, así como en la ausencia

<sup>1</sup> Esta ponencia recoge de manera sintética varios planteamientos presentados por la autora y Eloy Neira en el Diagnóstico sobre la Situación de la Educación Bilingüe Intercultural en el Perú, elaborado a pedido del Banco Mundial.

de otros temas, tales como la pobreza y la violencia, y en la impostergable necesidad de incorporarlos, dada la situación de la mayoría de los actuales destinatarios de la EIB en nuestro país.

Al reflexionar sobre la relación entre desarrollo local y EIB no podemos dejar de tomar en cuenta el fracaso de los modelos basados en la acumulación de capital y el incremento del consumo. Las crecientes desigualdades sociales y económicas entre países y al interior de cada uno de ellos, así como la destrucción del equilibrio ecológico son pruebas palpables de la necesidad de buscar nuevas líneas de desarrollo, e inclusive de pensar en nuevos términos para hacer referencia a modelos de organización social, económica y política alternativos que giren en torno al “buen vivir” o la “vida armónica”, en las palabras del arriba citado intelectual quichua Viteri Gualinga.

Como acertadamente señala **Acosta<sup>2</sup>**, la experiencia nos muestra que no hay recetas que acoger ni experiencias que imitar. La única alternativa viable es embarcarse en la búsqueda de respuestas amplias y complejas con la participación activa de la población. Trabajar desde una perspectiva local podría constituirse en un buen escenario para la búsqueda de alternativas de desarrollo local en la medida que permite enfocar la complejidad de cada contexto social, económico, ecológico y político e identificar sus potencialidades y dificultades. Los espacios de reflexión y de construcción de alternativas que se puedan ir generando en el nivel local podrían ser la base sobre la cual se van construyendo proyectos de carácter regional. Si esto se logra significaría un cambio diametral

---

<sup>2</sup> Acosta, Alberto. *En la encrucijada de la globalización. Algunas reflexiones desde el ámbito local nacional y global*. Debate 55. Ecuador.

frente a propuestas de desarrollo diseñadas desde arriba para ser aplicadas en ámbitos regionales o locales.

La educación juega un papel fundamental en el diseño de cualquier proyecto de desarrollo, sea local, regional o nacional. Sin embargo, la educación no es neutra. En efecto, puede favorecer procesos de reflexión y de creación de alternativas orientadas a modificar la situación actual o, por el contrario, puede ayudar a justificarla y mantenerla. En este sentido, la reflexión sobre educación y desarrollo local no puede desconocer el papel que asume la escuela como transmisora de la cultura hegemónica y de la ciencia occidental como único medio válido de acceder al conocimiento.

El desarrollo de procesos de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en los diferentes niveles del sistema educativo, que respondan a las necesidades y expectativas de cada localidad, podría ser un gran aliciente en la búsqueda de nuevos enfoques y modelos de organización social económica y política. Además, podría potenciar un mejor manejo del medio ambiente a partir de la valoración de los conocimientos locales. Sin embargo, como veremos a lo largo de esta ponencia, la EIB es totalmente marginal al sistema educativo peruano, aun cuando han habido indudables avances en el marco legal que la sustenta a lo largo de los últimos treinta años.

De igual manera, la Educación Intercultural (EI) para todos los peruanos ha quedado en el plano del discurso y de las buenas intenciones. En la práctica sigue imperando una educación basada en la transmisión de la tradición cultural hegemónica que ignora la diversidad sociocultural y lingüística de nuestro país, así como las posibilidades que ésta encierra.

He organizado esta ponencia en cuatro partes. La primera ofrece información general acerca de las lenguas origi-

narias en el Perú. La segunda presenta el marco legal en el cual se sustenta el desarrollo de la EIB y la tercera identifica las dificultades y los aportes de la EIB para el desarrollo local. Finalmente, termino sugiriendo algunas propuestas de acción.

## 1. Las lenguas originarias en el Perú

Según fuentes censales, los hablantes mayores de cinco años quechuas ascienden a 3.199.474, mientras que los hablantes aimaras llegan a 412.705, representando el 16,6% y 2,1%, respectivamente, de hablantes del país. Esta información no registra el número de hablantes bilingües o con algún grado de socialización en estas lenguas **andinas**.<sup>3 y 4</sup>

El quechua está presente en las 24 regiones del país, siendo las regiones de Apurímac (76,6%), Ayacucho (70,6%), Huancavelica (66,5%), Cusco (63,2%) y Puno (43,2%) las que cuentan con mayor presencia relativa; en el caso de la región Lima representan el 9,5% de hablantes, y la región Piura es la que registra la menor tasa relativa (0,2%). A su vez, se registra la presencia de aimara hablantes en por lo menos 10 regiones del país, siendo Puno la región que registra la mayor tasa relativa (32,6%), seguida de Tacna (20,8%) y Moquegua (12,7%)<sup>5</sup>.

Si comparamos información intercensal, encontramos

<sup>3</sup> Chirinos, Andrés. 2001. *Atlas Lingüístico del Perú*. Cusco. Ministerio de Educación. Centros Bartolomé de las Casas. Chirinos, Andres s.f., *Las lenguas indígenas más allá del 2000. Una panorámica histórica*. Cusco. Centro Bartolomé de las Casas.

<sup>4</sup> Chirinos, Andrés s.f. *Las lenguas indígenas más allá del 2000. Una panorámica histórica*. Cusco. Centro Bartolomé de las Casas.

<sup>5</sup> Chirinos, Andrés. 2001., op cit.

que en 1940 la mitad de la población peruana sabía quechua, mientras que a partir del censo de 1993 se informa que solo el 16,6% de la población de 5 años y más declara el quechua como lengua **materna**<sup>6</sup>; al respecto, Chirinos señala que “puede decirse que las lenguas andinas, quechua y aimara, están en un proceso franco de disminución en el porcentaje de hablantes en relación a la población total”. Sin embargo, también señala que en términos absolutos, las poblaciones de estos hablantes se mantienen estables desde 1940, pero que esta estabilidad en términos absolutos contrasta con la notoria disminución relativa.

En la región Amazónica coexisten 42 pueblos indígenas que hablan 40 **lenguas**<sup>7</sup>. El Censo de Comunidades Nativas de 1993 estima una población indígena amazónica de 299.218 (incluye a la población censada y a la estimada); sin embargo, existen dudas respecto a la confiabilidad de esta **información**<sup>8</sup>. Si bien el cotejo de la información del censo

<sup>6</sup> Chirinos. Andrés. 2001, op cit.

<sup>7</sup> El concepto de pueblo indígena es una noción nueva que se superpone sobre el de identidades locales. Por otro lado, aun cuando no siempre se puede hacer la ecuación pueblo indígena = lengua, la identificación de lenguas amazónicas elaborada por Pozzi Escot, Solís y García (1996) corresponde en términos generales con la autoidentificación de los pueblos. Sin embargo, hemos encontrado algunas excepciones: la lengua identificada como kandozi-shapara corresponde a pueblos que se identifican como distintos: los Kandozi y los Shapara. Igual sucede con la kukama-kukamiria y con la actual-shiwiar. Lo contrario ocurre en el caso del caquinte. Si bien se considera como una lengua diferente al ashaninka, los caquinte tienden a considerarse como parte de ese pueblo.

<sup>8</sup> Sobre la base de la comparación entre la información que ofrece el Censo y la que obtiene de otros documentos y referencias, Chirif (1997) afirma que la población ha sido subestimada y explica que esto puede deberse a diversas razones. Una de ellas puede ser que los encuestadores no hayan llegado a todas las zonas de asentamiento de población indígena, algunas radicadas en

con otros documentos excede los límites de este trabajo, hemos tratado de obtener información complementaria en aquellos casos en los cuales el Censo reduce a la población en más del 40%. Cabe señalar que el número de hablantes de estas lenguas es sumamente variado. Existen pueblos como los Ashaninka, Shipibo y Awajun que superan las 20,000 personas, mientras otros tienen pocas decenas. Además, la situación de las lenguas es también distinta. Si bien la mayoría siguen siendo utilizadas en el proceso de socialización de los niños y niñas, varias comparten esta misión con el castellano y otras han sido desplazadas por este idioma. En la mayoría de estos últimos casos las lenguas solamente son habladas por personas adultas.

Se suele pensar que las posibilidades de mantenimiento de una lengua están bastante relacionadas con el número de sus hablantes y que una lengua con menos de 500 hablantes está en alto riesgo de desaparecer y con menos de 100 en una situación irreversible. Sin embargo, como acertadamente señala Meliá<sup>9</sup>, “la demografía lingüística es un factor para la vitalidad de una lengua pero no el único, ni tal vez

lugares muy lejanos y de difícil acceso. Por lo demás, llegar al caserío central de una comunidad, es decir, al lugar donde funciona la escuela y algún otro servicio, no garantiza que se esté cubriendo al 100% de la población, ya que parte de ella vive dispersa. Otro problema es que el Censo ha considerado como población indígena únicamente a aquella que vive en comunidades, no así a la asentada en centros poblados urbanos, y esto no sólo en el caso de Iquitos, sino también de otros lugares, como El Estrecho (Putumayo) y Jeberos, cuya población es mayoritariamente indígena, o Pebas (Ampiyacu), Nauta o San Lorenzo (ambos en el Marañón).

<sup>9</sup> Meliá Bartolomé. 2003. “El silencio de las lenguas y la palabra recuperada”, en Solis, Gustavo (ed). *Cuestiones de Lingüística Amerindia*. Tercer Congreso Nacional de Investigaciones Lingüístico Filológicas. Lima. Universidad Agraria la Molina, PROEIB Andes-GTZ, Universidad Nacional Mayor de San Marcos. pp 22-36.



el más importante”. Prueba de ello es la existencia de algunas lenguas, como la araona, que mantiene su vitalidad en Bolivia pese al reducido número de sus **hablantes**.<sup>10</sup>.

Por otro lado, es necesario tomar en cuenta que varios de los pueblos indígenas que podrían ser considerados de “alto riesgo” en función del número total de su población en este país, también se encuentran al otro lado de las fronteras de Ecuador, Bolivia, Brasil y Colombia, y que sus lenguas podrían estar en situaciones muy distintas a las que encontramos en el Perú.

## 2. Antecedentes y marco legal

En 1972 se inició el proceso de institucionalización de la educación bilingüe en el Perú con la dación de la primera Política Nacional de Educación Bilingüe, en el marco de la Ley de Reforma Educativa (Decreto Ley 19326 del 21.3.1972), promulgada durante el gobierno del general Juan Velasco Alvarado. La Política Nacional de Educación Bilingüe de 1972 se dio en un contexto orientado a promover el cambio social y político, tal como se expresa en sus lineamientos. En éstos se plantea la necesidad de superar las condiciones de pobreza de los vernáculos hablantes (lineamiento dos); de propiciar una interpretación crítica de la realidad social y económica y de generar una participación espontánea creadora y consciente en el proceso de cambio estructural orientado hacia la

---

<sup>10</sup> López, Luis Enrique. 2003. “¿Dónde estamos en la enseñanza del castellano como segunda lengua en América Latina?” En Jung, Ingrid y L.E. López (comps.), *Abriendo la escuela: lingüística aplicada a la enseñanza de las lenguas*. Cochabamba, Bonn Madrid. PROEIB Andes-GTZ, INWENT y Ediciones Morata: pp 39-71.

eliminación de los mecanismos de dependencia y dominación (lineamiento 3). Si bien dicha política no incluyó el concepto de interculturalidad de manera explícita, como sí lo harían las dos siguientes, fue la primera en reconocer la realidad multilingüe y multicultural del país. En efecto, su tercer lineamiento señala: *La educación bilingüe se dirige a evitar la imposición de un modelo exclusivo de cultura y a propiciar la revaporización dinámica de la pluralidad cultural en términos de igualdad.*

Con relación al manejo y uso de lenguas, esta política reconocía las nociones de bilingüismo y bidialectalismo y propugnaba la necesidad de variar la intensidad del uso instrumental de la lengua vernácula y del castellano, así como los procedimientos metodológicos relacionados con ellas según las características lingüísticas de los hablantes y sus expectativas.

Una de las grandes limitaciones de la política de 1972, cuyo carácter vanguardista fue reconocido en el ámbito internacional, fue que estuvo fundamentalmente referida a población de lengua vernácula, tal como lo especifica su primer lineamiento. En coherencia con ello, el Reglamento de la Ley 19326 circunscribió el desarrollo de la educación bilingüe a las jurisdicciones con población monolingüe o de bilingüismo incipiente. Además, normó que la lengua vernácula y el castellano fueran “las lenguas instrumentales para la educación en el primer ciclo del Nivel Básico (correspondiente a los primeros cuatro grados de primaria (Art.3) y que la educación bilingüe se pudiera ofrecer desde el Nivel Inicial (Art.4)”.

Esta noción restrictiva sobre los destinatarios de la educación bilingüe se mantendría en las políticas de 1989 y

1991, las cuales también enfatizan que están orientadas a una población cuya lengua predominante sea la vernácula. Sin embargo, estas políticas ampliaron la cobertura de la educación bilingüe a todos los niveles del sistema educativo. La Política de Educación Bilingüe Intercultural de 1989 fue la primera en incorporar el concepto de educación intercultural, aun cuando lo hizo desde el enfoque entonces vigente que la limitaba a la inclusión de conocimientos de la cultura de los vernáculos hablantes y a la gradual incorporación de contenidos procedentes de otras tradiciones culturales. La Política de Educación Intercultural y de Educación Bilingüe Intercultural de 1991 amplió los alcances de este enfoque al concebir a la interculturalidad como principio rector de todo el sistema educativo nacional. Desde esta perspectiva, consideraba la necesidad de promover el reconocimiento de culturas distintas.

La Política de 1991 debía regir durante el quinquenio 1991-1996. Poco antes de su término, se desactivó la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBIL). Posteriormente se crearía la Unidad Nacional de Educación Bilingüe (UNEBI), dependiente de la Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria. Esta unidad trabajaría en base a planes estratégicos durante los próximos cinco años.

Durante el año 2000 el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua asumió la dirección política del país y ofreció nuevas posibilidades a la educación bilingüe intercultural. En este marco se diseñó la nueva política que normaría el papel de las lenguas y la cultura en la educación y se creó la Dirección Nacional de Educación Bilingüe (DINEBI) actualmente en ejercicio.

El documento *Política Nacional de Lenguas y Culturas*

*en la Educación* elaborado en 2001, y aún no aprobado, responde a los nuevos paradigmas que enfatizan la necesidad de reconocer y respetar la diversidad y de promover el diálogo equitativo entre personas y grupos sociales con diferentes tradiciones culturales. El documento pone un fuerte énfasis en el carácter multicultural y multilingüe del país y concibe a la diversidad como una riqueza y una oportunidad. Esta política enfatiza la necesidad de trabajar en el ámbito de todo el sistema educativo y supera la visión restrictiva de las políticas anteriores, según las cuales la educación bilingüe estaba fundamentalmente orientada a la población vernácula hablante. Además, insiste en la necesidad de que la interculturalidad se trabaje desde distintos ámbitos y diferentes agencias del Estado y de la sociedad civil, así como en la necesidad de llevar la problemática lingüístico-cultural del país al plano de las políticas públicas.

El desarrollo de la EIB en el Perú se sustenta en convenios internacionales como el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en la legislación nacional.

El Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Perú, al igual que por otros países de la región, ofrece un marco normativo que reconoce los derechos culturales y lingüísticos de los pueblos indígenas y favorece el desarrollo de la EIB, como lo evidencian los siguientes artículos expresamente orientados al tema educativo: *“Deberían adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional* (Art. 26). Por otro lado, busca favorecer la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo de pro-

gramas educativos y la pertinencia cultural y lingüística de los mismos. *“Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con estos a fin de responder a sus necesidades particulares y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales” (Art.27)”. Siempre que sea viable deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo” (Art.28).*

**La Constitución Política de 1993** reconoce la pluralidad étnica y cultural del país e incluye algunos artículos referidos al estatus de las lenguas originarias y al fomento de la EBI. En el artículo 2, inciso 19, se afirma que “El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación”. En el artículo 17 se reconoce que el Estado “fomenta la educación bilingüe intercultural según las características de cada zona”.

**La Ley General de Educación N.º 28044** de julio del 2003 contiene varios artículos que reconocen la diversidad cultural social y étnica del país como una riqueza y como base de una sociedad democrática y justa. Esta Ley ratifica además los aportes de las políticas anteriores al definir a la interculturalidad como uno de los principios que rigen la educación en el país.

El artículo 20 de la LGE indica que *“La Educación Bilingüe Intercultural se ofrece en todo el sistema educativo”*.

Sin embargo, los alcances de este postulado se limitan en el inciso b. el cual precisa que: “[El Estado] Garantiza el aprendizaje en la lengua materna de los educandos y del castellano como segunda lengua, así como el posterior aprendizaje de lenguas extranjeras”. Como hemos señalado en el acápite 1, esto podría suponer una distinción entre Educación Intercultural (EI), que sería para todos, y una Educación Bilingüe (EB), que estaría destinada a quienes tienen como lengua materna una lengua indígena. En este sentido, el espíritu de la ley contradice la práctica de enseñanza de la lengua indígena como segunda lengua que se desarrolla en los pueblos Kukama-Kukamiria, Huitoto, Ashaninka e Iquito desde hace varios años y que se ampara en sus derechos colectivos como pueblos. Por otro lado, la gran diversidad de situaciones a través de las cuales se expresa el bilingüismo en nuestro país, ya no permite seguir estableciendo una diferencia tajante entre la lengua materna y la segunda lengua de los educandos.

La idea de una EB circunscrita a pueblos indígenas también se ratifica en el inciso d. del mismo artículo al señalar: “[El Estado] Asegura la participación de los miembros de los pueblos indígenas en la formulación y ejecución de programas de educación para formar equipos capaces de asumir progresivamente la gestión de dicho programas”. Si bien este inciso constituye un importante reconocimiento de uno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas amparados en el Convenio 169 de la OIT, llama la atención que no haya sido considerado en el Artículo 19º que trata sobre La Educación de los Pueblos Indígenas.

### 3. Debilidades y aportes de la EIB al desarrollo local

Como hemos señalado en páginas anteriores, la búsqueda de alternativas para el desarrollo local debería generarse a partir de nuevas ideas y enfoques que permitan ir diseñando propuestas creativas, amplias y complejas. Dada la condición pluricultural y plurilingüe de nuestro país, resulta difícil pensar en un desarrollo local democrático y participativo que ignore la existencia de la diversidad y las posibilidades que ésta ofrece. El reconocimiento y valoración de la diversidad y el diseño de alternativas de desarrollo local enraizadas en la herencia cultural de nuestros pueblos originarios son condiciones fundamentales para la convivencia democrática. Esto es precisamente lo que podría ofrecer el desarrollo de una EIB pensada a partir de las necesidades y expectativas de la población local.

Es necesario recordar que la EIB nació a fines de la década del '70 como una demanda política de las organizaciones indígenas y de sus aliados, quienes cuestionaron el papel de la escuela como transmisora de la tradición cultural hegemónica y exigieron el desarrollo de una educación basada en la lengua, conocimientos y valores de los pueblos originarios. En este sentido la EIB fue, y sigue siendo pensada por el movimiento indígena, como un espacio de afirmación de la identidad y de valoración de la lengua y la cultura de cada pueblo originario.

En los últimos veinte años se han dado varios cambios en el marco legal que sustenta el desarrollo de la EIB en el país. Además, se ha generado un debate sobre el significado de la interculturalidad y de la educación intercultural, en el

cual se han puesto de manifiesto diferentes maneras de concebir la diversidad, así como la relación entre la herencia cultural de los pueblos originarios y la tradición cultural hegemónica. Estas diferencias de enfoque se expresan en las prácticas de los diferentes programas que desarrollan EIB en el Perú.

El desarrollo de la EIB ofrece un conjunto de ventajas en el plano personal y social que no pueden dejar de ser aprovechadas desde una perspectiva de desarrollo local. Diversos estudios demuestran que la EIB potencia el aprendizaje en la medida que toma como punto de partida la experiencia social, cultural y lingüística del educando. La experiencia demuestra además que un sistema educativo monolingüe y monocultural, que ignora los desencuentros y conflictos culturales que se producen en el proceso de aprendizaje, es altamente ineficiente y muchas veces sólo sirve como un centro de aculturación que contribuye a propiciar la migración de los jóvenes hacia los pueblos y ciudades más cercanos.

Por otro lado, el conocimiento de más de una lengua no le quita posibilidades al niño; por el contrario, favorece su desarrollo cognitivo.

La inclusión de las lenguas originarias y de conocimientos y valores distintos a los hegemónicos en la escuela ayuda a revertir los procesos de desvalorización de las lenguas y culturas indígenas que ha caracterizado a la educación en nuestro país. En este sentido, la EIB ofrece un espacio para la difusión de un conjunto de conocimientos que pueden tener un gran alcance para el desarrollo local; ejemplo de ello es lo relativo al conocimiento y manejo de la biodiversidad. Como se señala en la Política Nacional de Lenguas y Culturas



en la Educación, aún no promulgada “(...) *el factor productivo esencial de la nueva economía es el conocimiento y la capacidad de innovación. Se sabe que es más fácil que éstos surjan de lo diverso antes que de lo homogéneo. Así, la gran diversidad geográfica, cultural y lingüística del Perú debería ser vista como recurso y posibilidad de desarrollo en el seno de la actual sociedad del conocimiento*”.

Otro aspecto fundamental tiene que ver con el desarrollo de capacidades de reflexión y diálogo que permitan entender al “otro” y buscar las bases para una convivencia democrática.

Desde un enfoque de desarrollo local, la interculturalidad debería, además, trascender el plano educativo e ingresar en los ámbitos de salud, de gestión municipal y de proyectos y de administración de justicia, entre otros.

Aun cuando las ventajas de la EIB han sido reiteradamente reconocidas en el plano del discurso, su desarrollo sigue siendo muy limitado en el Perú. A continuación presentamos algunas dificultades que tendrían que ser superadas si se quiere potenciar el desarrollo local a partir de una educación pertinente y respetuosa de la diversidad.

### **La marginalidad de la EIB en el sistema educativo nacional.**

Aun cuando han pasado tres décadas desde la promulgación de la primera política de educación bilingüe, su implementación ha sido sumamente frágil, dispersa y discontinua. Los pocos avances logrados durante la última década se han dado, en gran medida, gracias a los proyectos financiados por fuentes de cooperación externa y a la presión de bancos internacionales que han direccionado sus préstamos hacia los procesos de modernización educativa para que así el Estado

asuma sus obligaciones con la población indígena. Sin embargo, la EIB no logra insertarse como una opción real de respeto y afirmación de la diversidad cultural y lingüística.

El desarrollo de la EIB en el Perú está básicamente limitado a la educación primaria y circunscrito a las áreas rurales. En la región andina éstas suelen ser las de mayor pobreza y difícil acceso. La educación primaria EIB en la Amazonía se desarrolla en los lugares donde existen programas experimentales y en aquellas comunidades donde trabajan docentes que han sido formados en la especialidad o han participado en el Plan de Capacitación Docente EBI promovido por el Ministerio de **Educación**.<sup>11</sup>

La persistente limitación de la implementación de la EBI al ámbito escolar, primario y en áreas rurales, ha generado desconfianza sobre el modelo: se teme que su efecto será la continuidad de la situación de discriminación y marginación. A esto contribuye, en muchos casos, la baja calidad de la oferta de EBI. Por otro lado, algunos maestros del ámbito rural consideran que el discurso sobre la interculturalidad deja de lado una impostergable reflexión sobre las causas y consecuencias de la pobreza, aun cuando ésta afecta a la gran mayoría de los actuales usuarios de la EIB.

La condición marginal de la EIB y de la EI en el sistema educativo se manifiesta en todos los niveles de la gestión y hace que el desarrollo de la EIB se realice en condiciones muy poco favorables y sujetas a la voluntad de las autoridades regionales y locales de turno.

<sup>11</sup> En el nivel de educación primaria, actualmente se beneficia al 11% de educandos y al 18% de centros educativos que se ubican en zonas rurales y vernáculo hablantes. Esto corresponde a 75,000 niños y a 2,500 escuelas respectivamente. Los niños atendidos en EIB inicial son 5,400 –equivalente al 5%.

**Base de datos.** En la actualidad no se cuenta con un sistema de información actualizado y completo que permita realizar un cálculo de la demanda potencial de la EIB ni diseñar un plan de implementación de la EIB que considere etapas y factibilidad, así como el seguimiento, monitoreo y evaluación de su impacto.

**Recursos humanos.** La dotación de recursos humanos para el desarrollo de la EIB se ha venido realizando a través de los programas de formación inicial, formación en servicio, del Plan de Capacitación Docente EBI, del desarrollo de la especialidad EBI en los programas de formación continua que desarrollan algunos ISP, del Postgrado en Lingüística Andina y Educación de la Universidad Nacional del Altiplano (Puno) y de la Maestría en EIB que ofrece el PROEIB-ANDES; sin embargo, el ámbito de atención de estos programas ha estado muy por debajo de la demanda potencial.

Solo 10 de los 119 institutos superiores pedagógicos estatales ofrecen formación en EIB (sin contar la existencia de más de 250 ISP particulares en todo el Perú), aun cuando este debería ser un tema nacional dado el carácter pluricultural y plurilingüe de nuestro país. Mas aún: la formación de docentes en EIB está básicamente circunscrita a la primaria.

**Inestabilidad del personal y falta de legitimidad.** En la actualidad es sumamente difícil poder evaluar el impacto de la EBI desde una perspectiva de mediano plazo dada la inestabilidad del personal docente. La falta de estabilidad también afecta las coordinaciones con especialistas, responsables de las instancias locales y directores regionales. Los niveles de corrupción e impunidad y la pérdida de legitimidad de los

funcionarios locales y regionales del MED son elementos que desalientan el desarrollo de una educación de calidad.

**El discurso y la práctica de la EIB.** Aun cuando la EBI surgió hace más de veinte años como un cuestionamiento al énfasis lingüístico de la educación orientada a pueblos indígenas, existe un consenso generalizado de que la mayoría de los programas que llevan este nombre siguen enfatizando el aspecto lingüístico y descuidando la dimensión cultural.

La atención prioritaria que se le ha dado al tema exclusivamente lingüístico, por otro lado, impide a los maestros desarrollar una reflexión sobre el papel homogeneizante de la escuela y sobre la necesidad de hacer de ella un espacio de oposición democrática, en términos de Giroux<sup>12</sup>, donde se reconozca el valor de diferentes formas de conocimiento y de relación social, se promueva el desarrollo de la crítica y se considere la diversidad socio-cultural como derecho y base fundamental para el ejercicio de la democracia. Por otro lado, la falta de atención a este tipo de planteamientos también impide que los maestros, alumnos y padres de familia cambien la percepción negativa que han interiorizado acerca del valor social de su lengua y puedan desarrollar una visión más positiva con respecto a su uso en la escuela.

El concepto de interculturalidad ha sido adoptado como eje transversal del sistema educativo y aparece en las estructuras curriculares básicas de los diferentes niveles; sin embargo, en ninguna de ellas se explica de manera suficientemente clara cómo se entiende y cómo se puede operativizar este concepto y se advierten diferentes interpretaciones sobre

---

<sup>12</sup> Giroux, Henry. 1977. *Cruzando límites: trabajadores culturales y políticas educativas*. Buenos Aires. Editorial Paidós.

el mismo entre los funcionarios del MED. En el análisis de los currículos de formación docente diversificados EBI de los institutos superiores pedagógicos andinos realizado por Trapnell y otros<sup>13</sup>, y de los materiales de Comunicación Integral y Lógico Matemática de los que informa López<sup>14</sup>, se aprecia una visión bastante restringida de las posibilidades que ofrece la educación intercultural.

La falta de un concepto holístico e integrador sobre la interculturalidad también se evidencia en la manera como se aborda en las capacitaciones. Por lo general, se buscan espacios específicos para reflexionar sobre “la interculturalidad”, sin considerar que la reflexión intercultural debe abarcar todos los ámbitos de la práctica y ofrecer a los formadores diferentes aproximaciones sobre las maneras de comprender la realidad y actuar sobre ella, y así ayudarles a desarrollar una práctica educativa abierta a la diversidad.

**La necesidad de revisar los modelos.** El modelo de EBI vigente en el Perú sólo considera la existencia de dos lenguas: una indígena y el castellano; y dos opciones: educación bilingüe de transición y educación bilingüe de mantenimiento. A su vez, existen estrategias definidas sobre cómo asumir las dos lenguas en cada grado de la primaria en función de situaciones tipo. Aun cuando muchos de los centros educativos en los que se desarrolla la EIB ofrecen un panorama sociolin-

<sup>13</sup> Trapnell, Lucy; Burga, Elena; Domínguez, Rocío; y Neira, Eloy. 2003. *El Currículo Diversificado de Formación Docente en Educación Bilingüe Intercultural en cinco Institutos Superiores Pedagógicos del Área Andina. Evaluación participativa*. Lima PROEDUCA-GTZ (manuscrito).

<sup>14</sup> López, Luis Enrique. 2002. *A ver, a ver... ¿Quién quiere salir a la pizarra? ¿Jumasti? ¿Jupasti? Cambios iniciales en la educación rural bilingüe peruana*. Lima, Ministerio de Educación del Perú.

güístico mucho más variado debido a la existencia de comunidades multiétnicas en las cuales se suele encontrar más de dos lenguas indígenas y de niños con diferentes grados de manejo de cada una de ellas y del castellano, hasta el momento no existe ninguna propuesta sobre cómo abordar esta problemática. Esto podría ayudar a explicar por qué la EIB es más aceptada en comunidades monoétnicas donde los niños en edad preescolar son monolingües o están en un proceso de bilingüismo incipiente. Por otro lado, la experiencia demuestra la necesidad de pensar en modelos más flexibles que surjan de un consenso entre docentes, padres de familia y alumnos.

**La EIB no ha logrado modificar la visión de una escuela pensada en función de niños urbanos de clase media.** Aun cuando existen importantes avances en el marco legal y en las políticas educativas con relación al reconocimiento de la diversidad, la mayoría de los programas de EIB han centrado sus esfuerzos en responder a los retos que plantea la diversidad en el plano curricular y, particularmente, a través de procesos de diversificación. Sin embargo, debido a las restricciones que condicionan dichos procesos, estos programas, en el mejor de los casos, han tenido que limitarse a introducir “contenidos indígenas” dentro de matrices curriculares estructuradas a partir de categorías de aproximación a la realidad que derivan de la tradición cultural hegemónica. El análisis de estas propuestas diversificadas demuestra que no han logrado desligarse del énfasis que las estructuras curriculares básicas le otorgan a la ciencia como forma privilegiada de acceder al **conocimiento**<sup>15</sup>. De tal manera, los currícu-

---

<sup>15</sup> Trapnell y otros op cit.; Guzman, Ingrid y Monroe, Javier. 2003. *Informe Final de la Evaluación Externa de FORMABIAP*. Iquitos.

los diversificados de EBI para los niveles de formación docente y primaria reproducen, en mayor o menor grado, una visión eurocentrada de la educación, contradiciendo su vocación declarada de ser interculturales.

Por otro lado, el énfasis puesto en el conocimiento indígena como producto, antes que como proceso, ha impedido a los programas más avanzados de EIB del país desarrollar una visión crítica y propuestas alternativas respecto a las estrategias metodológicas y de evaluación predominantes en la formación y capacitación docente. En efecto, si bien la participación activa de los niños en el aprendizaje fue acertadamente propuesta por el nuevo enfoque pedagógico, desde la EIB no se ha considerado de qué modo ésta podía dinamizarse en diferentes contextos aprovechando las maneras como los niños aprenden en sus hogares y comunidades. Al descuidar este aspecto no se ha tomado en consideración la manera cómo, en el acto de aprender, intervienen “definiciones convencionalmente compartidas y expectativas con relación a lo que se considera apropiado en la conducta de la interacción social cotidiana”.<sup>16</sup>

Falta de visión del contexto. Existe una sobreestimación de metas con relación a los logros de aprendizaje de los niños y niñas. Ni el MED ni los ejecutores de los programas EIB parecen tomar suficientemente en cuenta el hecho de que la escuela tiene menos de 50 años de existencia en muchas regiones del Perú. Esta dificultad para ubicar la dimensión histórica y el contexto en el cual se desarrolla el trabajo educativo ha hecho que no se preste suficiente atención a los

---

<sup>16</sup> Erickson y Mohatt. 1988. “Cultural organization of participation structures in two classrooms of Indian Students”. En Spindler George (ed), *Doing the ethnography of schooling*. Illinois. Stanford. University, Waveland Press.

problemas inherentes al desarrollo de una educación escolar centrada en la escritura en sociedades de tradición oral, en las cuales los niños, además, no tienen mayor familiaridad con el texto escrito y donde éste no tiene mayor funcionalidad en la vida cotidiana.<sup>17</sup>

Esta falta de visión acerca de la necesidad de contextualizar la educación ha hecho que los programas de formación y el Plan de Capacitación Docente EBI hayan exigido la ejecución de innovaciones que han tenido un impacto positivo en otros países y realidades, sin que se haya considerado necesario comprobar su validez en los contextos socioculturales en los que se trabaja.

Finalmente, aun cuando la experiencia en el trabajo con niños y niñas de tradiciones culturales diferentes a la hegemónica demuestran que las capacidades que desarrollan en sus comunidades les ofrecen un conjunto de ventajas comparativas con respecto a otros niños y niñas del país, éstas no son tomadas en cuenta al momento de evaluarlos. Cabe señalar que una propuesta que acredita estas capacidades ha surgido en una escuela no EBI que alterna el trabajo escolar con el que se realiza fuera de la escuela.<sup>18</sup>

**Escuela multigrado ausente.** Aun cuando se estima que el 89 por ciento de las escuelas multigrado son rurales, y que 9 de cada 10 centros educativos en el área rural son multigrado, esta realidad no es suficientemente atendida en los pro-

<sup>17</sup> Zavala, Virginia. 2004. *(Des) encuentros con la escritura. Escuela y comunidad en los Andes Peruanos*. Lima. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Vigil, Nila. 2004. *El uso asistemático de las lenguas en las mal llamadas escuelas bilingües interculturales del Perú*. Lima. Mimeo.

<sup>18</sup> Se trata de la escuela apoyada por la ONG MIRHAS en el departamento de Piura.



cesos de formación y **capacitación**.<sup>19</sup> Lo mismo sucede con los materiales; ejemplo de ello son aquellos de Comunicación Integral y Lógica Matemática producidos por la ex UNEBI para cada grado, sin pensar que los maestros que atienden más de uno tendrían que monitorear el trabajo con varios cuadernos a la vez.

#### 4. Algunas propuestas de acción

Trabajar desde una perspectiva local que articule desarrollo local con educación podría ofrecer nuevas alternativas frente a un sistema educativo que se ha mantenido, en términos prácticos, bastante indiferente con relación a la condición pluricultural y plurilingüe del país.

Trabajar desde el ámbito local permitiría ir generando propuestas educativas que se articulen con otras de carácter social, económico y político pensadas a partir de cada una de las complejas realidades del Perú. Sin embargo, en el desarrollo de este proceso es necesario tener en cuenta el gran peso que aún tiene la tradición cultural hegemónica y las múltiples formas a través de las cuales se siguen imponiendo ciertos modelos de vida sobre otros en aras de la modernidad. De hecho, el discurso sobre desarrollo más difundido en nuestro país niega la alteridad cultural y tiende a definir al “otro” a través de sus carencias. La reflexión sobre las necesidades y expectativas de la población no puede ignorar esta situación. De hacerlo, se corre el riesgo de que los proyectos de desarrollo local se conviertan en nuevas estrategias de do-

---

<sup>19</sup> Ames, Patricia. 2004. “Las escuelas multigrado en el contexto educativo actual: desafíos y posibilidades”. *Cuadernos de Educación Bilingüe Intercultural*. Lima- MED. DINFOCAD. PROEDUCA-GTZ.

minación ideológica. Para evitar esta posibilidad podría ser útil generar espacios de reflexión donde se aborden estos problemas de manera abierta.

Si se pretende impulsar el desarrollo local es necesario dar mayor peso del que se le viene dando al desarrollo de las capacidades y los conocimientos que los niños y jóvenes necesitan para vivir en su medio. Desde esta perspectiva sería importante acreditar el valor que tiene el aprendizaje que se adquiere fuera del ámbito de la escuela. También sería necesario revisar el discurso predominante en torno a la “competitividad”, en la medida que tiende a reproducir una jerarquía de saberes que subestima los conocimientos locales y sobreestima los llamados *occidentales* o *científicos*.

Por otro lado, es necesario desarrollar una mejor comprensión sobre el entorno social y cultural en el cual se insertan las escuelas y considerar este aspecto como un elemento fundamental en la definición de los criterios de calidad con los cuales se evalúan los logros de los niños y niñas.

Desde una perspectiva de desarrollo local sería también necesario impulsar el diseño de proyectos educativos que nazcan en los pueblos y comunidades y repensar la manera como se construye el currículo. Si se asume el reto de pensar el trabajo educativo a partir de los contextos en los cuales se desarrolla y se quiere promover una educación respetuosa de la diversidad, es necesario reflexionar sobre la manera como se han venido desarrollando los procesos de construcción curricular. Desde esta perspectiva proponemos la búsqueda de formas creativas de garantizar “la unidad en la diversidad” desde procesos que se construyan “desde abajo”, es decir, desde las localidades y regiones. Para viabilizar este proceso podrían firmarse convenios con las organizacio-

nes representativas de base e instituciones que trabajan en cada zona. La reciente iniciativa de la Central Ashaninka del Río Tambo (CART) y la Municipalidad Distrital del Río Tambo de formular una propuesta educativa participativa en las cuencas de los ríos Ene y Tambo y en el Bajo Perené es un interesante avance en ese sentido.

Si se quiere asegurar que la inversión en educación tenga un impacto positivo, es fundamental atender las necesidades de escuelas unidocentes y multigrado a través del diseño de estrategias de atención que recojan las experiencias que se han venido dando desde distintos programas de atención a la educación en áreas rurales y dotarlas de materiales que puedan ser utilizados en aulas en las cuales el profesor atiende a más de un grado. Sin embargo, no será posible garantizar una educación de calidad en estas escuelas si no se empieza poniendo un límite al número de alumnos atendidos por cada maestro. Durante nuestro trabajo de supervisión de escuelas hemos sido testigos de situaciones en las cuales un solo maestro ha tenido que atender a más de cincuenta niños de seis grados distintos a lo largo de todo un año escolar. Esta situación también suele presentarse durante los meses de abril, mayo y junio, debido a los extraños mecanismos de contratación y destaque de docentes que manejan algunas Unidades de Gestión Educativa Local.

Finalmente, pero no por ello menos importante, es necesario garantizar la existencia de una escuela en cada comunidad, dejando de lado el criterio de número mínimo de alumnos para su funcionamiento, salvo que sean muy próximas. Dadas las dificultades de acceso y de permanencia de los niños en escuelas en áreas rurales, este criterio genera una práctica de exclusión.

Si bien nuestras propuestas de acción han incidido fundamentalmente en el ámbito de la educación formal, consideramos que también es necesario desarrollar estrategias de educación no formal que respondan a las demandas e intereses de la población y que sean pertinentes a la realidad sociocultural de cada pueblo.

## Capacidades y oportunidades de inserción de los jóvenes en los ámbitos social, político y económico

Sigfredo Chiroque Chunga

Hablar sobre los jóvenes y sus posibilidades de inserción en la dinámica social, política y económica de nuestra patria es abordar el tema del mismo desarrollo estratégico del país, en la medida que hablamos de los sujetos de este desarrollo. Sin embargo, el tema se presta a varias entradas y enfoques, y yo lo haré, desde la perspectiva de los educadores que se vienen organizando con una opción de transformación social.

Quisiera responder rápidamente a las siguientes cuestiones:

- ¿Existen oportunidades de inserción de los jóvenes peruanos en los ámbitos social, político y económico?
- ¿La educación que se da a nuestros jóvenes inicia y/o los prepara a esta inserción?
- ¿Qué podríamos hacer desde la sociedad civil para profundizar el nexo necesario entre educación e inserción juvenil?

Para ordenar la exposición, quisiera reconocer la validez de las siguientes proposiciones o tesis en debate:

- 1) En la próxima década (2005-2015), los jóvenes peruanos disminuirán cuantitativamente en términos relativos, pero crecerá su importancia estratégica.
- 2) En general, la sociedad peruana ofrece oportunidades limitadas para que la juventud ejerza su derecho a la inserción social, política y económica.
- 3) De manera específica, la educación peruana actual inicia y prepara de manera incipiente a los jóvenes para su inserción social, política y económica.
- 4) Desde la sociedad civil, importa articular un movimiento social que postule alternativas de una nueva educación para una sociedad diferente que garantice la concreción de los derechos de todos los peruanos.

## 1. Juventud en el Perú: posibilidades de inversión

En esta parte quisiéramos analizar fundamentalmente la primera y segunda tesis en debate, para precisar el sentido que tiene hablar de la juventud peruana y su inserción.

### ¿Quiénes son jóvenes?

Hay un debate inicial sobre el sector de personas que se involucran cuando hablamos de la juventud. En este debate, generalmente se expresan dos grandes opciones:

- El énfasis en aspectos **bio-psicológicos**. Siendo así, se consideran jóvenes a quienes han arribado a tener algunos rasgos biológicos y/o psicológicos peculiares. Ellos

tienen que ver con cierta autonomía y madurez. Los años de edad priman en este caso, con un criterio más o menos estandarizado.

- El énfasis en aspectos **socioculturales** de las personas. Según este enfoque, los entornos socioculturales definen a quiénes llamar jóvenes. No hay estándares de edad, sino que son los criterios socioculturales los que definen en cada pueblo, a qué edad se llega a la juventud.

En el Perú, el Código de Niños y Adolescentes (Ley 27337 del 21-07-2000) considera niños a la población de 0 a 11 años de edad y adolescentes a la de 12 a 18 años. Es decir, la juventud recién estaría comenzando a los 19 años.

La Organización Mundial y Panamericana de Salud considera jóvenes a las personas de entre 15 y 24 años. Y este enfoque generalmente se acepta acriticamente en el país, como un estándar generalizable. Desde nuestro punto de vista, importa considerar también los elementos socioculturales, lo cual nos llevaría a tener que hacer precisiones de una juventud peruana diferenciada en cuanto a edad, según las áreas culturales donde estemos trabajando.

Desde una óptica educacional y de manera convencional, vamos a aceptar que jóvenes son aquellos que están culminando su educación secundaria y realizan estudios de postsecundaria. Estaríamos hablando de la población comprendida entre los 15 y 24 años de edad, aunque por razones formativas, podríamos incluir a los adolescentes de 12 a 14 años que inician sus estudios de educación secundaria. En términos prácticos, educacionalmente podríamos considerar jóvenes a quienes se ubican en los niveles educativos de *secundaria y educación superior*.

## Crecimiento desacelerado

En el Perú, como en otros países de América Latina, el crecimiento de los jóvenes se está desacelerando y disminuye su representatividad cuantitativa (porcentaje). Las razones centrales son las siguientes: aumento de la pobreza, crecimiento de los años de escolaridad y desarrollo del control de la natalidad. Estos factores han venido condicionando la disminución de la tasa de natalidad de las familias, en los últimos 10 años y, por ende, se produce un decrecimiento relativo de la población infantil. Esta merma se ha comenzado a sentir en los tramos de edad de 0-17 años.

**Cuadro N° 1**  
**PERÚ 2005-2015: población de 15 a 24 años**

AÑOS	A	B	% DE POBL.15-24 AÑOS		
	POBLACIÓN total del país	POBLACIÓN de 15-24 años	Respecto a "A"	Son hombres	Son Mujer
2005	27'803,947	5'474,667	19.7%	50.51%	49.49%
2010	29'885,340	5'612,202	18.8%	50.59%	49.41%
2015	31'875,784	5'641,275	17.7%	50.66%	49.34%

Fuente.- Elaboración propia, en base a proyecciones INEI, en Boletín N° 15 (agosto 1995).

Como podemos percibir en el Cuadro N° 1, la población de 15 a 24 años, que está representando un 19.7% en el 2005, debe mermar al 17.7% en el próximo decenio. Es decir, la juventud peruana está decreciendo en términos relativos.



## Crecimiento urbano

Si bien a nivel macro decrece relativamente la juventud, en las ciudades asistimos a un proceso contrario. La juventud urbana crece en términos absolutos y relativos.

Si bien la población demográfica en su conjunto se está reduciendo en el campo, este decrecimiento tiene mayor significado entre los jóvenes. De hecho, no solamente hay flujos migratorios de los jóvenes campesinos hacia la ciudad, sino que cada vez más los jóvenes asumen las faenas del campo (agrícolas o pecuarias) como simples espacios de trabajo. Estas faenas se cumplen en horarios establecidos y luego se retorna a la ciudad, en donde los jóvenes encuentran respuestas a sus aspiraciones de estudio, de bienestar o de comodidades.

Este proceso debe hacernos replantear los términos de trabajo con “jóvenes de áreas rurales”. Ellos prefieren vivir en la ciudad, aunque tengan que trabajar en el campo, en tareas típicas de este espacio geográfico-ecológico.

## Proyecciones en educación

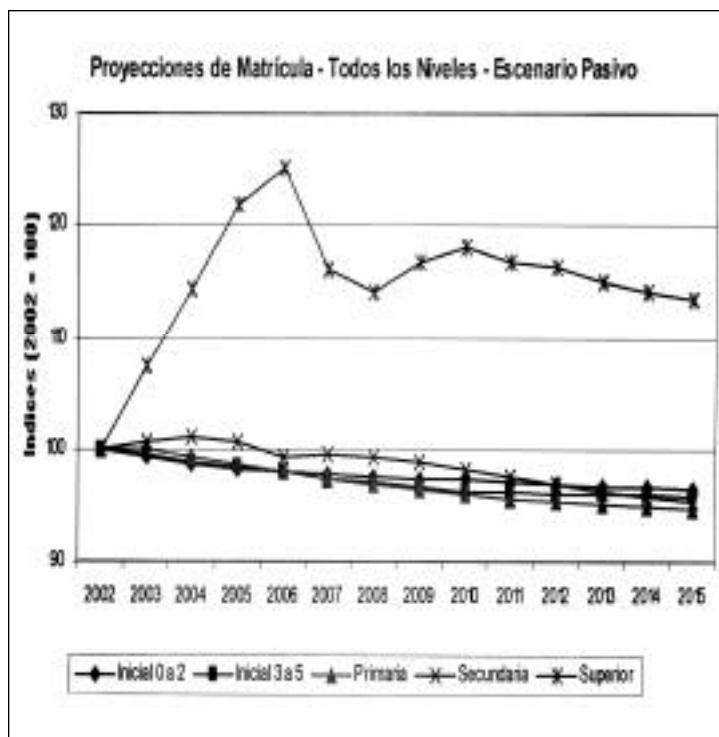
El Consejo Nacional de Educación (CNE) ha hecho del estudio, considerando dos escenarios: (1) **Pasivo**, o que simplemente sigue las tendencias actuales; y (2) **Expansivo**, con mejoras en la eficiencia del servicio educacional.

**Escenario pasivo.** Analizando el Cuadro N° 2 y el gráfico correspondiente, percibimos que todos los niveles educativos son decrecientes. Solamente la educación superior crece hasta el 2006, pero posteriormente sigue la misma tendencia de merma relativa. En este escenario, el servicio educativo tiende a disminuir, en la medida que se reduce relativamente la demanda, por razones de carácter demográfico y porque se reproduce la inequidad existente actualmente en la educación nacional.

**Cuadro N° 2**  
**Perú 2002-2015. Crecimiento de la educación:**  
**Escenario pasivo**

<b>AÑOS</b>	<b>INICIAL 0-2 AÑOS</b>	<b>INICIAL 3-5 AÑOS</b>	<b>EDUC. PRIMARIA</b>	<b>EDUC. SECUND</b>	<b>EDUC. SUPERIOR</b>
2002	44,649	893,197	3'711,561	2'093,683	447,049
2015	43,012	855,411	3'512,791	1'997,265	506,624
Variación					
Total:%	-3.57	-4.23	-5.36	-4.61	13.33
Tasa anual de variac: %	-0.27	-0.31	-0.39	-0.34	0.90

Fuente. Consejo Nacional de Educación – Comisión de Presupuesto y Financiamiento. (2004). Proyecciones.

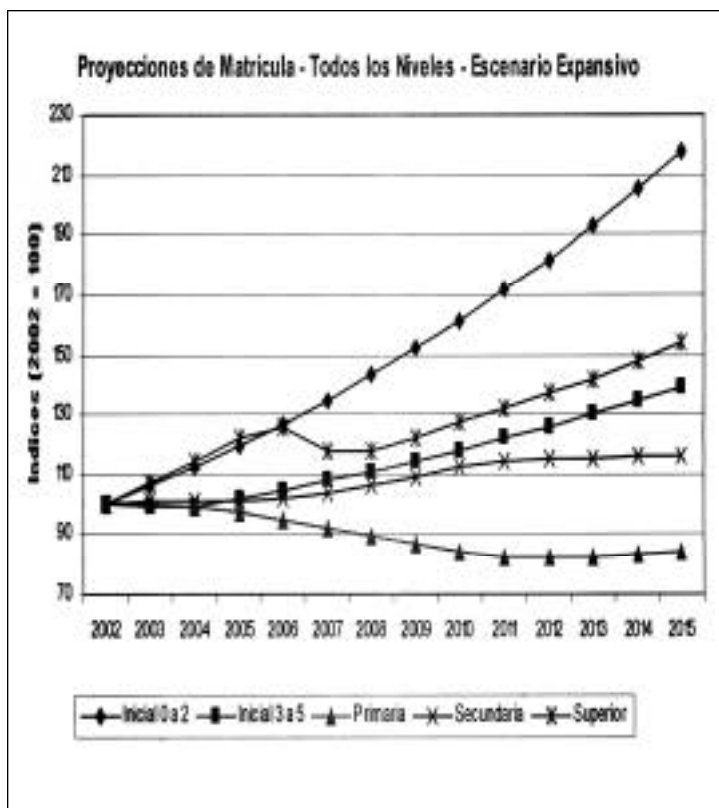


**Escenario expansivo.** Considerando simplemente un mejoramiento en las tasas de eficiencia del sistema, es posible cambiar la situación. Tendríamos, por ejemplo, tasas anuales positivas de crecimiento, principalmente en educación inicial y educación superior. Solamente en educación primaria, la alta cobertura ya existente minimiza la opción expansiva general y es el único nivel donde la tendencia sería decreciente.

**Cuadro N° 3**  
**Perú 2002-2015. Crecimiento de la educación:**  
**Escenario expansivo**

<b>AÑOS</b>	<b>INICIAL 0-2 AÑOS</b>	<b>INICIAL 3-5 AÑOS</b>	<b>EDUC. PRIMARIA</b>	<b>EDUC. SECUND</b>	<b>EDUC. SUPERIOR</b>
2002	44,649	893,197	3'711,561	2'093,683	447,049
2015	97,124	1'244,100	3'109,516	2'423,002	689,127
Variación Total:%	117.53	39.29	-16.22	15.73	54.15
Tasa anual de variac: %	5.71	2.40	-1.26	1.05	3.14

Fuente.- Consejo Nacional de Educación – Comisión de Presupuesto y Financiamiento. (2004). Proyecciones.



## Situación de exclusión

Los jóvenes en el Perú viven en general en un contexto de exclusión, con un entorno y vivencia de pobreza. Este rasgo universal tiene algunas especificidades que importa destacar:

- Disminución de miembros del núcleo familiar que genera vacíos de interacción dentro del hogar y mayor exigencia de socialización fuera del hogar entre los jóvenes.
- Conflicto intercultural en el mismo seno de la familia. Sea por la proveniencia de padres de familia provincianos o por la influencia de los medios de comunicación, se generan conflictos interculturales en el seno de la misma familia.
- Por otro lado, los jóvenes viven el impacto del consumismo y en ellos impacta la necesidad de estar en la moda o de tener determinados bienes o servicios. Las demandas consumistas crecen, pero no así el dinero, generándose una frustración por carencia de recursos.
- Asimismo, es visible la carencia de espacios de recreación y esparcimiento para la juventud.
- Existe un creciente número de jóvenes que buscan empleo. La desocupación y el subempleo que golpean al conjunto de los peruanos se hacen más severos entre los jóvenes.

Los diversos problemas anteriores no se presentan yuxtapuestos entre los jóvenes. Aparecen como una totalidad, generando condiciones importantes para la violencia social y pandillaje entre los jóvenes; o en algunos casos la salida fuera del país: En el año 2002, salieron del Perú 935,680 perso-

nas. De ellos, un 28.75% de estos emigrantes son menores de 30 años (FUENTE.- INEI, 2004: "Compendio estadístico 2003"). Hay, pues, una situación de falta de inclusión social y económica de los jóvenes.

Desde la dimensión política, podemos constatar que –en términos generales– venimos de una década donde la politización ha sido mal vista. Han disminuido los partidos y en éstos la participación juvenil es menor. La oferta de inserción política, como ejercicio de poder, se da más en las organizaciones populares antes que en las instituciones formales.

Por todo lo antedicho y en resumen, se puede decir que la oferta de posibilidades de inserción social, económica y política de la juventud es muy limitada. El mismo modelo económico, social y político lleva a la exclusión o a la participación tutelada.

## 2. Educación y formación de capacidades

En este acápite quisiéramos detenernos en la tercera tesis. Vamos a precisar qué sentido tiene formar a la juventud en capacidades y cómo esta formación no se viene dando en el actual sistema educativo, a pesar de la importancia estratégica que tiene.

### Formar en capacidades

Existe consenso actualmente en que los contenidos educacionales (información) se renuevan de manera permanente y con alta velocidad. Por ello, el acento de la educación contemporánea ya no debe fijarse en el simple manejo de conteni-

dos, sino en hacer que cada sujeto “aprenda a aprender”. De esta manera, ante nueva y cambiante información, la persona será capaz de asimilarla e insumirla dinámicamente en su estructura mental. Este proceso se denomina genéricamente. Un contenido educativo se relaciona con un aspecto específico de la realidad; mientras una capacidad es aplicable a varias situaciones.

La educación contemporánea debe priorizar el *desarrollo de capacidades*, antes que el simple *desarrollo de contenidos*.

Las capacidades son las *potencialidades internas e innatas* de una persona. Cuando ellas son cultivadas, entonces se transforman en **habilidades**. En abstracto, las capacidades dependen de la “natura”; mientras las habilidades dependen de la “cultura”. Sin embargo, históricamente, lo natural y lo cultural, de alguna manera, forman un *todo* y están *social e históricamente condicionados*. También las capacidades dependen del entorno socio-cultural de las personas.

La formación de capacidades de toda persona y de la juventud en particular puede caer en algunos reduccionismos. En este sentido, importa lo siguiente:

- Reducir la formación de capacidades a la formación **cognitiva** (*“currículo por objetivos”*).
- Reducir la formación de capacidades al simple manejo **procedimental** (*“currículo por competencias”*).
- Justificar la formación de capacidades por sí misma.

Desde nuestra perspectiva, el desarrollo de capacidades supone desarrollar estructuras internas de las personas (estructuras cognitivas + estructuras afectivo valorativas + estructuras



volitivas). Y todo ello para que la persona sea capaz de recoger adecuadamente el **saber objetivo**, el cual debe convertirse en **saber subjetivo** y éste en **saber objetivado**.

La formación de capacidades en las personas conlleva, por lo menos, los siguientes ejes:

- a) Desarrollar su capacidad de pensar:
  - Capacidad para procesar y organizar internamente los conocimientos.
  - Capacidad para aprender a aprender.
- b) Desarrollar su:
  - Capacidad de sentir y amar.
  - Capacidad de valorar.
- c) Desarrollar su:
  - Capacidad para actuar con autonomía.
  - Capacidad para hacer uso adecuado de su voluntad y libertad.

Sin embargo, el desarrollo de las capacidades no es una práctica que simplemente se queda en la interioridad de las personas. Las capacidades no solamente deben plasmarse en *desempeños*, sino que éstos deben saber aplicarse al desarrollo personal, desarrollo social y desarrollo de la misma naturaleza.

## Formación juvenil en el Perú

La educación nacional en su conjunto todavía se encuentra centrada en contenidos o temas. Aún más, nuestros

estudiantes ni siquiera tienen un manejo adecuado de contenidos.

La orientación de capacidades es muy limitada. Las escasas capacidades que se promueven no siempre son pertinentes al desarrollo personal, familiar, local, regional o nacional.

En el caso específico de la inserción social, económica y política de la juventud deberíamos responder a la siguiente cuestión: ¿hay una adecuada formación en *contenidos económicos, sociales y políticos*? ¿se ha ido más allá de los contenidos y se están desarrollando *capacidades para la inserción económica, social y política*?

Tenemos, por lo menos cuatro constataciones:

1. *La práctica educativa del país ha estado y está centrada en el desarrollo de contenidos de aprendizaje.* Durante todo el siglo XX, la educación secundaria y universitaria se organizó en una articulación de temas o contenidos (“currículo como planes y programas”). Recién en la década de 1970 se organizaron los aprendizajes como experiencias fundamentalmente cognitivas a ser logradas por los estudiantes (“currículo por objetivos”). A pesar de este cambio, los maestros no entendieron que no debían centrarse en que los estudiantes “manejasen conocimientos temáticos”, sino que tuviesen “logro de objetivos”.
2. *Los programas curriculares del sistema educativo peruano recién intentan adecuarse a la formación de capacidades.* Recién en la década de 1990 se postuló la organización de los aprendizajes fundamentalmente como manejo

procedimental de habilidades prácticas por los estudiantes (“currículo por competencias”). Con este enfoque se estaba introduciendo en la formación de capacidades, aunque con un reduccionismo procedimental (desarrollo de competencias operativas).

Desde el 2001, las nuevas autoridades del sector han buscado superar el reduccionismo anterior y se comenzó a postular explícitamente la *formación de capacidades*. Los nuevos reglamentos de la reciente Ley General de Educación –en el 2004–, profundizan esta orientación y sientan base normativa para avanzar positivamente en este camino.

3. *A nivel de desempeños, los jóvenes estudiantes peruanos no solamente tienen un inadecuado manejo de contenidos, sino escaso nivel en el desarrollo de sus capacidades en general.* Varias pruebas y estudios llevan a señalar que nuestros jóvenes no tienen manejo de contenidos y mucho menos desarrollo de capacidades. Estas limitaciones de la educación secundaria se reflejan en la práctica cotidiana de la población. Los jóvenes del campo y la ciudad –al salir del colegio– no están preparados para insertarse en la dinámica social, económica o política.
4. *Los maestros tienen dificultades de trabajo en capacidades.* El magisterio peruano en general se encuentra desactualizado en contenidos y carece de una didáctica para desarrollar capacidades. Esta situación genera que los nuevos postulados curriculares tengan dificultades en su aplicación.
5. *El desarrollo de contenidos y de capacidades de inserción también es limitado:*

- **Inserción económica.** Una orientación productivo-empresarial todavía inexiste en la realidad de nuestros colegios, salvo excepciones. La nueva legislación, con este enfoque, aún no se ha plasmado.
- **Inserción social.** La intencionalidad formativa para el desarrollo local o para el respeto-impulso de la identidad cultural no existe. El intento de que cada institución educativa tenga su propio “proyecto de desarrollo institucional”, lejos de servir para este cometido, ha sido tomado o como elemento formal o como instrumento de fragmentación del tejido social.
- **Inserción política.** Las capacidades de tener hábitos organizativos, de organizarse críticamente o de prácticas democráticas no han sido incentivadas de manera suficiente. Es más, la juventud ve y analiza las prácticas de los políticos y esto impacta negativamente en su proceso formativo.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) constató de qué manera los jóvenes fueron cooptados para las filas de los alzados en armas, en la medida que no había prácticas democráticas para canalizar las energías y utopías de los jóvenes.

## Ruta crítica

En estudio elaborado por Pedro **Orihuela**<sup>1</sup> se establece que de 900,500 ingresantes al primer grado de Educación Primaria (en 1992) terminan este nivel educativo unos 667,038. Es

<sup>1</sup> Ver Informe N° 31. Lima, IPP, diciembre 2004. Para el caso de Educación Primaria, el mismo autor ha establecido cálculos que reproducimos aquí.

decir, el 74.1% de los estudiantes culminan su Primaria, mientras el 25.9% son expulsados por el **sistema**<sup>2</sup>.

De los 667,038 que culminaron su Educación Primaria solamente 623,418 prosiguen sus estudios de Secundaria. De los graduados en Primaria, se nos queda un 6.5%.

De los 623,418 que ingresan a Educación Secundaria terminan este nivel educativo unos 444,500. Es decir, teniendo como base los ingresantes al primer grado de Educación Primaria (1992), solamente culminan la Secundaria el 49.4% y tenemos un 50.6% de estudiantes que son expulsados por el sistema.

Culminada la Educación Secundaria sin repetir o con repeticiones, los adolescentes y jóvenes peruanos –con una media de 18 años– se encuentran en una encrucijada: ¿Qué hacer? ¿Qué ruta continuar?

- La opción del trabajo es muy limitada.
- La opción más importante resulta el ingreso a la universidad. A partir de datos de la Asamblea Nacional de Rectores, hemos estimado que de los que iniciaron sus estudios de Primaria en 1992 y culminan sus estudios de Secundaria a partir del 2003, unos 339,500 postulan alguna vez para ingresar a universidades públicas y **privadas**<sup>3</sup>. De estos postulantes, hemos estimado (a partir de

<sup>2</sup> El MED habla de “deserción”. Ella sería de un 3.3% en Primaria y de un 5.3% en Secundaria, ya que falazmente sólo reporta los que salen del sistema en un año. Nosotros hablamos de “expulsión” y no de deserción, en la medida que la causa la vemos en el sistema, antes que en la persona.

<sup>3</sup> Según la Dirección de Estadística e Informática de la ANR, en el 2001 hubo 308,964 postulantes a las Universidades Públicas y unos 72,848 a las Universidades Particulares; para el 2002, los postulantes a las Universidades

datos de la ANR) que 101,478 han ingresado a la Universidad, 53,800 se gradúan y unos 38,400 obtienen su título profesional. Es decir, de los que iniciaron su Educación Primaria estimamos que un 37.6% postula alguna vez a estudios universitarios; un 11.3% logra ingresar a la universidad; un 6.0% se gradúa y un 4.3% llega a titularse.

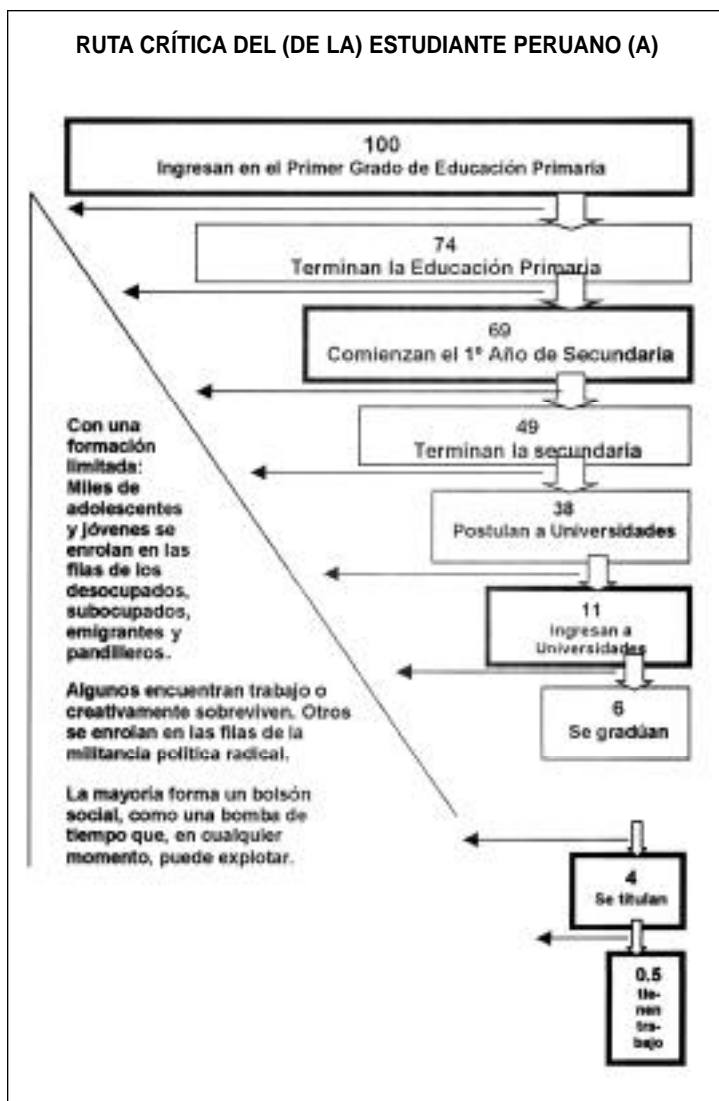
- De quienes se titulan, hemos estimado que solamente una octava parte encuentra un trabajo para el cual han estudiado, siguiendo una ruta de no menos de 20 años de estudio.

La ruta que siguen los peruanos al estudiar y buscar que estos estudios sirvan a su vida, resulta extremadamente crítica. Los expulsados del sistema educativo –sin mayor formación o con una mediocre formación– van a enrolar la fila de los desocupados o subocupados. Enrique Vásquez señala: “Tenemos más de 300 mil jóvenes de 18 a 25 años que no estudian ni trabajan y no hacen nada dentro del hogar. Es muy **peligroso**”<sup>4</sup>. Se está formando un bolsón social de donde salen: pandilleros, delincuentes o jóvenes que se enrolan en las filas de quienes optan por cambiar esta situación insostenible usando la violencia política.

---

Públicas fueron 301,917. Los ingresantes fueron en la Universidad Pública 50,899 (2001) y 51,478 (2002); y en las Universidades Privadas, 52,445 (2001). Está claro que una misma persona postula, a veces, a más de una universidad. De allí los estimados establecidos.

<sup>4</sup> Entrevista a Enrique Vásquez, hecha por Mariella Balbi. En *El Comercio*. Lima, 27 de diciembre 2004. Pág. a8.



### 3. Educación juvenil, como posibilidad

La recomposición en la estructura demográfica de la población peruana se ha iniciado. Este cambio significa que los adultos y ancianos –en términos absolutos– aumentarán el país. De alguna manera, la responsabilidad productiva, social y política tenderá a recaer en las nuevas generaciones.

Sin embargo, hay cambios necesarios que deben realizarse para garantizar la viabilidad histórica de nuestra patria. Importa hacer transformaciones en la esfera económica, sociocultural y política, para garantizar el pleno desarrollo humano de todos los peruanos y peruanas, en los próximos años. Realizar estos cambios supone: tener (1) Un programa de cambios; y (2) Sujeto social que concrete el programa. Si está creciendo la responsabilidad histórica de la juventud, ella debe ser formada para este reto histórico: formular el programa y organizarse como sujeto colectivo para la transformación necesaria.

En este marco, la educación de los y las jóvenes resulta una práctica social estratégica. La formación de sus capacidades debe ser postulada como un imperativo histórico, no solamente pensando en ellos mismos, sino en el conjunto de la sociedad peruana.

La práctica educativa así planteada resulta ser una mediación para conseguir el desarrollo humano: externo e interno del sujeto. La educación debe ser instrumento para responder a las necesidades materiales y externas de las personas, pero también para el desarrollo de sus estructuras internas.

La educación de la juventud debe ser vista como un **derecho** que se concretiza en un **servicio**. La dicotomía en-



tre ambas categorías resulta falaz, en la medida que se postula solamente que es un “servicio”, que se cumple o no de acuerdo a la racionalidad o irracionalidad del mercado de servicios. Si bien la educación es un “servicio público”, éste debe entenderse como una respuesta a un derecho.

El servicio educativo de calidad y pertinencia debe ser garantizado a la juventud, no solamente como un derecho al grupo mismo (de jóvenes), sino porque garantiza el mismo desarrollo del conjunto social.

El servicio educativo –para tener calidad y pertinencia– debería formar a los jóvenes para que éstos sean capaces de convertir:

- El espacio geográfico-ecológico en espacio económico-productivo;
- El espacio económico-productivo en espacio social-organizativo;
- El espacio social-organizativo en un espacio de poder y ejercicio de la libertad;
- Y todo, en espacio de desarrollo humano.

La práctica formativa de la juventud es:

- Una posibilidad para hacerla avanzar en la toma de conciencia y en la esperanza de una sociedad diferente;

- Posibilidad de que tengan hábitos organizativos para cambiar la sociedad y cambiarse a sí mismos;
- Posibilidad para un mejor ejercicio de ciudadanía e interculturalidad; y
- Posibilidad para que maestros y estudiantes de hoy se comporten como germen e instrumento de un nuevo hombre y una nueva mujer dentro de una renovada utopía.

Una adecuada formación en contenidos y capacidades de la juventud debe garantizar su inserción económica, social y política. Aún más, debe permitir que los y las jóvenes hagan converger sus individualidades y construyan un sujeto colectivo. Aportarán así al desarrollo del grupo social, que hará posible los cambios necesarios para garantizar la equidad de todos los peruanos y peruanas.

# Educación y desarrollo: el reto de la equidad

Manuel E. Bello<sup>1</sup>

*Una "escuela de trabajo" se asfixiaría en el Perú si antes o simultáneamente no se resuelven los problemas de orden social y agrario..., salvo que se pretenda preparar una legión de agricultores sin tierras y de obreros sin trabajo.*

José Antonio Encinas  
*"Un ensayo de escuela nueva en el Perú"*  
1932.

Los desafíos del desarrollo nacional son diversos y complejos. Pero además pueden ser y de hecho son enfocados y planteados de maneras muy distintas por los diferentes actores sociales y políticos. Por este motivo y otros el Perú carece de consensos acerca de la relación entre desarrollo y educación, y no es fácil encontrar propuestas sobre el rol y las tareas de la educación en el desarrollo del país. En este marco, cobra importancia y debe reconocerse la potencialidad del Acuerdo Nacional de Gobernabilidad, suscrito en 2002 por las principales fuerzas políticas y organizaciones sociales y gremiales peruanas.

## La educación en el acuerdo nacional

En el documento del Acuerdo Nacional la educación tiene su propia "política de Estado", la décimo segunda, que propone

<sup>1</sup> Decano de la Facultad de Educación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia.

como meta: “Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y el deporte”. Sin embargo, en la perspectiva del desarrollo nacional, resulta más interesante analizar transversalmente el papel de la educación y su relación con todos y cada uno de los cuatro grandes objetivos de las políticas de Estado acordadas, que son:

- Democracia y Estado de Derecho
- Equidad y Justicia Social
- Competitividad del País
- Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

En una relación de correspondencia entre el Acuerdo Nacional y las políticas públicas para la educación, los cuatro grandes objetivos del Acuerdo deberían señalar los fines de un proyecto educativo nacional y orientar las políticas educativas de corto, mediano y largo plazo. En consecuencia, la evaluación de las políticas educativas debería partir de la pregunta siguiente: ¿en qué medida se están asumiendo los grandes objetivos del Acuerdo Nacional como referentes para la formulación de políticas educativas para el corto, mediano y largo plazo?

Asumir los cuatro objetivos del Acuerdo Nacional como marco orientador implica analizar el contenido más específico de las políticas de Estado y lo que ellas significan y demandan para el sector de Educación. En esta ponencia se comparten análisis y comentarios en torno a la relación de la Educación con los dos primeros objetivos: Democracia y Estado de Derecho, en primer lugar; en segundo lugar, Equidad y Justicia Social.

## La democracia y el Estado de Derecho

No cabe duda que la educación es fundamental para la vigencia de la democracia y el Estado de Derecho, como así mismo es evidente que la democracia y el Estado de Derecho son fundamentales para la educación. Debe entenderse que los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional en relación con este objetivo sólo se pueden cumplir si se transforma la educación, de tal modo que la cultura escolar y la convivencia en las instituciones educativas incorporen como práctica cotidiana el diálogo y la concertación, el establecimiento de mecanismos institucionalizados de regulación y la participación en el proceso de toma de decisiones. En caso contrario, aun en el mejor de los escenarios de concertación entre las cúpulas partidarias y de continuidad del régimen político, la escuela autoritaria seguirá produciendo potenciales dictadores, siervos, pusilánimes y pandilleros.

Debemos preguntarnos: ¿qué se está haciendo para cambiar la institucionalidad del sistema escolar, para que la democracia sea una práctica en las aulas y para educar políticamente a los ciudadanos?

La nueva ley general de educación favorece el desarrollo de una mayor autonomía de los centros educativos y de una pedagogía más compatible con la democracia. Pero la ley no es condición suficiente para el cambio; lo que se observa hoy en el sistema educativo es una desaceleración del funcionamiento de las instancias de participación y vigilancia social, que se adscribieron a las escuelas y a los organismos intermedios de gestión de la educación, en especial durante el primer año del actual gobierno. Además, hasta ahora no se conoce un plan del Ministerio de Educación para que la des-

centralización del sistema escolar conduzca a un régimen de gestión participativa y con suficiente autonomía de las instituciones educativas, que propicie el desarrollo de la cultura democrática.

Los firmantes del Acuerdo Nacional también se han comprometido a “Consolidar una nación peruana integrada, vinculada al mundo y proyectada hacia el futuro, respetuosa de sus valores, de su patrimonio milenario y de su diversidad étnica y cultural”. ¿Cómo se podrá cumplir este compromiso sin cambiar sustancialmente la educación nacional?

La Tercera Política de Estado establece que éste (el Estado): “desarrollará acciones que promuevan la solidaridad como el fundamento de la convivencia, que afirmen las coincidencias y estimulen la tolerancia y el respeto a las diferencias, para la construcción de una auténtica unidad entre todos los peruanos”. También dice que “promoverá una visión de futuro ampliamente compartida...” Es obvio que si necesitamos que el Estado desarrolle este tipo de acciones, es porque ahora tenemos una sociedad separada por profundas brechas raciales, sociales y culturales; debemos preguntarnos por el papel que hasta ahora sigue jugando la educación en el mantenimiento de esta situación.

Varios investigadores han hablado de circuitos o canales educativos paralelos y desconectados, por los que transitan sin encontrarse las nuevas generaciones de peruanos, agrupados sólo con los de su misma condición económica, social o racial. Un régimen de apartheid educativo, que reproduce la segmentación y la discriminación social. Es necesario reconocer y enfrentar este problema, como primer paso para avanzar hacia la integración y la consolidación de la nación peruana; sin embargo, carecemos de políticas educativas

orientadas en este sentido. Peor aún, la idea de la integración educativa en la escuela básica o en la educación superior es un tema tabú, que despierta fuertes resistencias, sobre todo en los sectores sociales con mayor nivel de ingresos y privilegios educativos.

Otra de las Políticas de Estado propone la erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana. Ciertamente la escuela puede contribuir con la realización de esta política, aplicando a nivel nacional programas de educación para la convivencia, para los derechos humanos y para la democracia que se han experimentado con éxito en el Perú y en otros países. Pero no es mucho lo que puede lograr la escuela si la población comprueba en la vida cotidiana que los mecanismos y procedimientos institucionales de regulación de la convivencia y solución de conflictos son inoperantes y que, en cambio, la violencia logra resultados.

Por otro lado, cada vez que se produce una huelga nacional de maestros se muestra a los niños y adolescentes de todo el país que sus profesores no encuentran otra opción que abandonar las aulas y marchar por las calles para demandar el prometido aumento de sueldo y mejores condiciones de trabajo. Lo que está en la base de este conflicto recurrente es la falta de una política de personal docente, que establezca las reglas y las condiciones para el funcionamiento de una carrera magisterial, que revalorice y estimule el desarrollo profesional de los maestros.

Por último, vista la medalla desde el otro lado, la educación también necesita de la vigencia de la democracia y el Estado de Derecho; entre otras por dos razones principales: la primera, porque la estabilidad democrática ofrece las con-

diciones para pensar políticas y planes educativos para el largo plazo, desde la perspectiva del país y no en función de los intereses de determinados grupos económicos o políticos; y, segundo, porque la democracia abre las compuertas para que se expresen, se canalicen y se atiendan las demandas educativas de los grupos sociales marginados.

## Equidad y justicia Social

Sobre este segundo gran objetivo, el Acuerdo Nacional declara: “Afirmamos que el desarrollo humano integral, la superación de la pobreza y la igualdad de acceso a las oportunidades para todos los peruanos y peruanas, sin ningún tipo de discriminación, constituyen el eje principal de la acción del Estado”.

En la décimo primera Política de Estado se reconoce la existencia en el Perú de diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas marginadas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. Se propone “la reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad (...), aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población”.

En la décimo segunda Política de Estado se dice al respecto que el Estado: “Eliminará las brechas de calidad entre la educación pública y la privada, así como entre la educación rural y la urbana, para fomentar la equidad en el acceso a oportunidades”.

Parece importante en este punto explicitar lo esencial del debate sobre el concepto de equidad. Para decirlo en los



términos de Reimers<sup>2</sup> –reconocido investigador y consultor internacional, nacido en Colombia–, una cosa es mejorar las oportunidades educativas de los pobres y otra distinta es abordar concretamente la **igualdad**<sup>3</sup> de oportunidades educativas; hasta ahora –según Reimers– todas las reformas educativas en América Latina han estado orientadas al primero de los propósitos, no al segundo.

La equidad puede ser entendida en tres dimensiones **principales**<sup>4</sup>:

- igualdad de recursos
- igualdad de oportunidades
- igualdad de resultados

En educación básica, la **igualdad de recursos** supone proveer a todas las escuelas, públicas o privadas, de los mismos recursos cuantitativos y cualitativos. La **igualdad de oportunidades** implica proveer más recursos a los que menos tienen, para compensar la desigualdad de las circunstancias sociales y culturales. La **igualdad de resultados** requiere que, además de compensar los déficits de los pobres, se haga lo necesario para garantizar que todos logren una base común de aprendizajes esenciales (estándares).

La equidad, entendida como igualdad de oportunida-

<sup>2</sup> Reimers, F. (2000). “Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI”. *Revista Iberoamericana de Educación* N° 23, pp. 21-50.

<sup>3</sup> Resultado por M. Bello.

<sup>4</sup> Tiana Ferrer, Alejandro (2001). *Democratización y equidad en la educación*. Seminario Internacional “Enfoque estratégico en la construcción del Acuerdo Nacional por la Educación”. OEI y Ministerio de Educación, Lima.

des y de resultados, es un imperativo ético así como un requisito para la cohesión social y para el funcionamiento de la democracia. Pero también es indispensable desde el punto de vista económico. La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) señala: “Educación para todos implica dar prioridad a los educativamente desventajados: extender los beneficios de la educación a todos tiene sentido desde el punto de vista económico, al tiempo que resulta acorde con las exigencias de la equidad social y educativa; los países no pueden permitirse dejar sin explotar amplias reservas de **talento**”.<sup>5</sup>

## ¿Qué educación tenemos? Magros resultados... y desigualdad

El sistema escolar peruano está muy lejos de lograr universalidad en la cobertura y equidad en el acceso a aprendizajes esenciales. El analfabetismo persiste para el 24% de la población rural y sólo el 14% del total de los jóvenes de 17 años de edad en áreas rurales logran concluir la educación **secundaria**.<sup>6</sup> En la prueba internacional PISA aplicada en 2001, más de la mitad de los adolescentes peruanos escolarizados de 15 años de edad rindieron por debajo del nivel mínimo previsto en la escala (UMC, 2004). En la evaluación nacional realizada por el Ministerio de Educación en 2001 (UMC, 2002) más del 90% de los estudiantes de cuarto y sexto gra-

<sup>5</sup> OCDE, 1992. Citado en Tiana Ferrer (2001).

<sup>6</sup> El atraso escolar (diferencia entre la edad real y la edad normativa para un grado escolar) afectaba en 2000 al 58,6% de los niños y al 56,2% de las niñas del Perú. Entre los pobres extremos, la cifra subía a 70,2% y 73,6%, respectivamente. (Instituto Cuanto, 2000).

do de primaria de áreas rurales se ubicaron por debajo del nivel de rendimiento “suficiente”; los peores resultados se obtuvieron en las escuelas bilingües interculturales, donde no hubo estudiantes que respondieran satisfactoriamente a las pruebas de lenguaje y **matemática**.<sup>7</sup>

## ¿Qué educación tenemos? Escuelas en extrema pobreza para los más pobres

La inversión por alumno en la educación pública peruana bordea los 200 dólares por año en primaria y los 300 dólares por año en secundaria, muy por debajo del promedio regional (Saavedra y Suárez, 2001). Un tercio de estos montos es aportado directamente por las familias y sólo dos tercios por el Estado, algo sorprendente para un país que en su Constitución garantiza formalmente la gratuidad de la educación estatal hasta el nivel de la educación superior. Con tales recursos, difícilmente la escuela puede hacerse cargo de la complejidad de la tarea educativa y ofrecer un servicio pertinente, ajustado a la diversidad y complejidad de las características personales, sociales y culturales de sus estudiantes.

El problema de la precariedad de capacidades y recursos de la escuela pública se descubre como más grave aún cuando se constata que el aporte específico del Estado es aún menor en las zonas más pobres, allí donde las familias también pueden aportar menos (Saavedra y Suárez, ya citado).

<sup>7</sup> En el Perú la Educación Básica oficial propone, entre sus objetivos para el nivel de Secundaria, “el desarrollo de una conciencia ética con una visión crítica del entorno”; “la capacidad creativa, la capacidad crítica, capacidades para la solución de problemas y la toma de decisiones”; “el desarrollo de los niveles más altos de la estructura del pensamiento”; “el desarrollo de capacidades para el trabajo y la capacidad emprendedora”.

Es decir, los niños y niñas más pobres tienen las peores escuelas. El mismo Banco Mundial (ya citado) ha alertado sobre los riesgos del modelo de financiamiento con apoyo de las familias, que consolida y reproduce las desigualdades, dadas las diferencias en los ingresos y en la capacidad de los hogares para contribuir al sostenimiento económico de la educación de sus hijos.

Las escuelas públicas para los más pobres no cuentan con servicios básicos como agua, desagüe, electricidad; carecen de bibliotecas, laboratorios y material didáctico adecuado y reciben maestros inexpertos, mal pagados y poco motivados. El tiempo para el aprendizaje, uno de los recursos más importantes para una educación de calidad, también está recortado en estas escuelas, que en muchos casos no completan 200 horas anuales de trabajo con los alumnos.

### ¿Qué educación tenemos? Una cultura escolar de discriminación

Por otro lado, además de la desigual distribución del gasto y del centralismo en la gestión, determinados aspectos de la cultura institucional y pedagógica de la escuela peruana operan en contra de la equidad, reproduciendo o ampliando la discriminación y la exclusión que prevalecen en la sociedad. Una práctica común es la selección de niños y niñas en la admisión a la escuela, que implica –como es obvio– la exclusión de los que no son admitidos. Al interior de los barrios urbanos pobres, varios mecanismos conducen a que los niños y niñas más pobres o vulnerables sean derivados hacia las escuelas más débiles y precarias de su zona. Otro patrón de discriminación es la asignación de los niños considerados

menos capaces al turno de la tarde o a las secciones con menor atención o exigencia por parte de los docentes.

De otro lado, la escuela exige, a todos por igual, un “perfil de entrada” que supone la preexistencia de determinados hábitos, el dominio de reglas de relación social y códigos de comunicación propios de la clase media urbana; además supone la existencia de apoyo familiar, tranquilidad y confort, libros y tiempo para estudiar fuera de la escuela. El mismo programa de inicio de la escolaridad es ofrecido a todos, sin tomar en cuenta que los niños y niñas de los grupos sociales más pobres y vulnerables y los que pertenecen a culturas distintas a la dominante, no cumplen con esos requisitos y en muchos casos no han tenido acceso a una educación preescolar.

El problema se agrava cuando el idioma hablado en el hogar no es el castellano. Los niños que provienen de estos hogares tienen una dificultad adicional para integrarse y transitar por una educación que se ofrece en un idioma que no es el suyo. En estos casos, la enseñanza exclusiva en castellano o la educación bilingüe de mala calidad tienen un efecto de discriminación educativa, en perjuicio de las poblaciones hablantes de lenguas nativas.

Pero la falta de pertinencia del programa escolar no tiene relación sólo con el idioma o con las características diferentes de las culturas andinas o amazónicas. En cualquier contexto, el énfasis excesivo en la transmisión de conocimientos conceptuales disciplinarios abstractos, sin conexión con el contexto real y la vida cotidiana, debilita el interés y la motivación de los estudiantes. En la educación secundaria, este tipo de experiencia educativa deja de tener sentido y utilidad para un contingente enorme de adolescentes que no se orientan hacia estudios superiores de tipo académico.

Por otro lado, se ha observado que al interior de una misma sala de clases los maestros pueden ofrecer procesos de enseñanza de menor calidad a los niños y niñas más pobres, provocando una ampliación de las desigualdades: no contestan a sus preguntas o lo hacen de una manera vaga o “simple”, les dejan trabajos más cortos o más sencillos y los evalúan con menos frecuencia que a los demás. El trato que reciben estos niños y niñas puede ser humillante o responder a una errada intención de protección, pero en cualquiera de estos casos daña su autoestima y los estigmatiza. Muchas veces se desalienta el esfuerzo y la voluntad de superación de estos alumnos cuando su participación da lugar a la burla de los compañeros o a la descalificación por parte del maestro.

Por último, la escuela se limita a enseñar o proveer experiencias estandarizadas para aprender, pero no se hace responsable de sus resultados y menos de los fracasos. El fracaso escolar es un proceso de años, no es un fenómeno que emerge de un día para otro; se presenta como una sucesión de dificultades de aprendizaje y rendimiento que pueden llegar hasta la repetición de año y el abandono de la escolaridad. Pero en la mayoría de los casos, la escuela no se hace cargo del problema, lo ignora o lo percibe como una molestia que atribuye a la situación familiar y social o a limitaciones individuales del propio alumno.

## ¿Y cómo está la equidad en la sociedad? La escuela no puede educar sola

Volviendo al texto del Acuerdo Nacional, en este punto ofrece una visión integral e intersectorial de las políticas para el logro de la equidad y la justicia social, que se refuerza al incluir

la educación en el paquete de las políticas sociales. Es fundamental comprender, en este marco, que la educación por sí sola no puede proveer equidad; más aún, para decirlo con Tedesco, “hace falta un mínimo de equidad para poder educar”.<sup>8</sup> Por eso, las primeras políticas educativas son aquellas que apuntan a garantizar las condiciones de educabilidad de los niños y niñas, que dependen de su alimentación, el cuidado de su salud, la atención integral adecuada durante la primera infancia, vivienda digna y soporte afectivo.

Al respecto, como parte de la evaluación de las políticas educativas, cito con preocupación un artículo de León Trahtemberg en *El Comercio*<sup>9</sup>:

“Hoy en día apenas 2,5% de la infancia de 0 a 2 años recibe atención en wawa wasis o programas de estimulación. Además, los programas estatales de alimentación y nutrición no llegan a la población más vulnerable. Según Pedro Francke, ex jefe de Foncodes, el 34% de la población en extrema pobreza no recibe el Vaso de Leche y fuera de Lima el 95% de las personas en extrema pobreza no están cubiertas por el programa de los comedores populares”.

Los niveles históricos de pobreza y desigualdad no mejoraron en la década pasada en el Perú: el porcentaje de pobres en el total de la población peruana pasó de 55,3% en 1991 a 54,1% en 2000. Según Mauro Machuca (2002<sup>10</sup>) los niveles de vida se deterioraron y la desigualdad creció en el período

<sup>8</sup> Tedesco, Juan Carlos.

<sup>9</sup> Trahtemberg, León. “Primera Infancia: Liberemos a nuestros esclavos”. *El Comercio* 3/3/2003, Lima.

<sup>10</sup> Estudio sobre cambios en la pobreza en el Perú entre 1991 y 1998. Datos del Instituto Cuánto, el BCRP y el INEI, procesados por el autor.

entre 1997 y 2000. Además, el aspecto más negativo del modelo de desarrollo económico implementado desde el gobierno de entonces fue su incapacidad para generar empleo.

La incidencia de la pobreza en el Perú es aún mayor entre los niños que entre los adultos: dos de cada tres menores de 18 años viven por debajo de la línea de pobreza y uno de cada tres vive en condiciones de extrema pobreza; éstos últimos son más de 2,1 millones de personas menores de edad que no logran satisfacer cada día sus necesidades elementales de alimentación (INEI, 2002).

Sin embargo, más grave aún que la pobreza es la desigualdad entre ricos y pobres, que crece cada vez más: en el Perú, un niño integrante de una familia ubicada en el decil de familias más ricas se beneficia de ingresos 40 veces más altos que los que obtiene en promedio un niño integrante de una familia ubicada en el decil de familias más pobres. Un indicador puede bastar para ilustrar la magnitud de la desigualdad entre los peruanos: en el año 2000 la mortalidad infantil afectó a 17 por cada mil nacidos vivos en Lima Metropolitana, en tanto que en el Cusco la tasa llegó a 84 muertes por cada mil nacidos vivos (INEI, 2000).

Por otro lado, en el análisis del contexto social peruano, además de la pobreza y la desigualdad es necesario tomar en cuenta que en las últimas dos décadas un conjunto de situaciones propias del país agravaron las brechas y la fragmentación social. A la aguda desigualdad se sumó la dolorosa experiencia del conflicto armado interno<sup>11</sup>, la intolerancia política y el autoritarismo gubernamental, la corrupción en

---

<sup>11</sup> El informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación estimó en más de 69.000 el número de muertos y desaparecidos y en 40.000 los huérfanos por causa del conflicto armado interno.



todos los niveles del Estado y el envejecimiento de algunos de los principales medios masivos de difusión escrita y audiovisual, puestos al servicio de la mafia en el poder. Todos estos fenómenos contribuyeron a agravar la falta de cohesión social y los problemas de desintegración, exclusión y discriminación de la sociedad peruana.

A la desigualdad social y económica es necesario agregar la discriminación que sufren las poblaciones nativas por razones étnicas, culturales y lingüísticas, tanto en condiciones de vida como en el acceso a servicios y al empleo. El reciente informe final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (2003) en el Perú destacó las desigualdades en el impacto del conflicto armado interno al mostrar que tres de cada cuatro de las víctimas mortales vivían en zonas rurales y eran hablantes de lenguas nativas. Asimismo, se tiene que considerar el impacto negativo que produce en los adolescentes la falta de oportunidades y de atención por parte de las instituciones y la sociedad.

## Políticas de equidad social y educación para la equidad

Por lo dicho, el Perú necesita políticas económicas y sociales que generen el nivel de equidad social necesario y suficiente; al mismo tiempo, el país requiere de políticas educativas que contribuyan a la equidad. Sin un mínimo de bienestar y una transformación de las expectativas de justicia y progreso los esfuerzos de reforma escolar y pedagógica serán infructuosos para la gran mayoría de la población.

En el ámbito de las políticas sectoriales en Educación, es prioritario trabajar para instalar la conciencia colectiva de

que la educación básica completa y de buena calidad es un derecho fundamental y que es posible lograrla. Algunas de las políticas específicas que deberían aplicarse son:

- Aumentar el presupuesto sectorial y distribuirlo con sentido y propósito de equidad.
- Dotar de autonomía creciente a las escuelas y a la vez apoyar y fortalecer a las escuelas débiles, para descentralizar con equidad.
- Acercar la educación escolar a las características reales y diversas de los alumnos (culturales, lingüísticas, sociales, generacionales).
- Afirmar las expectativas positivas de los profesores con respecto a los aprendizajes de todos sus alumnos y alumnas.
- Promover estrategias institucionales y pedagógicas que apunten a lograr equidad en los resultados de la educación.

Por último, las políticas de equidad y justicia social en la democracia se sustentan en la participación y el apoderamiento de los propios beneficiarios. En ese sentido se entiende que, en el marco de la décima Política de Estado del Acuerdo Nacional, se señale que: (El Estado) “fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas”. El cumplimiento de este compromiso en el desarrollo de las políticas educativas implicaría fortalecer instancias de participación de los padres de familia y las comunidades en las escuelas y los

organismos locales de gestión de la educación, ofreciendo al mismo tiempo capacitación para mejorar la calidad de la demanda y establecer mecanismos de observación y vigilancia social sobre el funcionamiento del sistema escolar.

# Situación educativa en América Latina. Tensiones de la educación y el desarrollo

**Nerio Neirotti**

Quisiera compartir algunas reflexiones acerca de la relación entre educación y desarrollo en América Latina que venimos haciendo hace tiempo en IPE-UNESCO Buenos Aires. En primer lugar, presentaré un panorama del escenario actual en el que se desarrollan los procesos educativos, luego expondré sobre tres tensiones que existen en el ámbito de la educación y finalmente abordaré la relación entre ésta y el desarrollo local.

Cuando hablo de tensiones me refiero a puntos de vista diversos e incluso contradictorios que tienen los varios actores que trabajan en el mundo de la educación, ya se trate de docentes, de estudiosos o de tomadores de decisiones. Estas diferencias de opinión en el análisis también se traducen en opciones distintas que surgen a la hora de hacer recomendaciones en política educativa. Me voy a referir a tensiones delineadas por los siguientes polos:

- tensiones entre educación y equidad;
- tensiones entre la opción por las reformas masivas y por las innovaciones locales en la educación;
- tensiones entre la apuesta a transformar la gestión de la

educación o innovar en el aula (sobre los contenidos y los procesos educativos).

En cuanto a la relación entre escuela y desarrollo local señalaré primero qué es lo que se concibe como espacio local para avanzar luego sobre algunos aspectos emparentados con el desarrollo local: comunidad, redes y alianzas, intersectorialidad, articulación de educación formal y no formal. Para finalizar, señalaré algunas notas que pueden caracterizar a una escuela inserta en su medio.

## El escenario actual

Existe un consenso generalizado en adjudicar a la educación al menos tres funciones básicas. En primer lugar, dotar a los niños y jóvenes de los elementos básicos para la comunicación en sociedad; ello explica la fuerza que se ha puesto en la enseñanza del lenguaje y en la expresión. En segundo lugar, dotarlos de herramientas para la reflexión y el análisis crítico; de acá la importancia que se ha dado al estudio de la matemática, que brinda una entrada a la lógica desde muy temprano a los niños y jóvenes. En tercer lugar, dotarlos de los elementos básicos para que el ser humano se contacte con el medio natural y social.

Junto con esto se espera que del proceso educativo surjan buenos ciudadanos, es decir, que la escuela brinde formación para el buen ejercicio de deberes y derechos y que forme también para facilitar una inserción efectiva en el mundo laboral. Como si esto fuera poco, la educación también genera expectativas en cuanto a ser promotora de la integración y la inclusión de los seres humanos.

Efectivamente, en nuestros países los sistemas educativos de finales del siglo antepasado y del siglo pasado tuvieron este fin de integrar la sociedad. Es más, la política educativa estuvo orientada por el propósito de conformar la nación a través de una cultura y un idioma común. Además, se destacó su capacidad redistributiva para brindar nuevas oportunidades y generar procesos de movilidad social ascendente.

Parece ser que todas estas certezas en torno al potencial de la educación han entrado en crisis por varias razones. Por un lado, porque las formas de relación han cambiado radicalmente. Ya no existe una estructuración de las relaciones sociales en torno al trabajo ni formas de producción inclusiva. Tampoco existe un Estado que se haga cargo del bienestar del conjunto de la sociedad y que exhiba una gran capacidad de regulación y administración de conflictos. Más bien parece que las formas actuales de producción, que requieren alta concentración de conocimiento, precisamente expulsan mano de obra y, en consecuencia, se establecen relaciones ya no de explotación sino de exclusión. Al menos en la etapa anterior, cuando las relaciones eran de explotación, el explotador tenía necesidad (es decir, también dependía) del explotado; pero estamos viviendo el nacimiento de una sociedad para pocos donde es necesario pensar en nuevas estrategias de inclusión e integración. Y en la era actual, el bien máspreciado, de carácter estratégico y de mayor valor para la producción, ya no es como otrora la tierra o el capital sino el conocimiento, y podría pensarse que, así como hubo batallas campales por la posesión de la tierra o del capital, podrían acercarse tiempos difíciles de lucha por la apropiación del conocimiento.

Por último, también se han producido transformaciones en las configuraciones familiares (pasaje de la familia extensa a la familia nuclear, separaciones, nuevas uniones,

madres solas, etc.), a la vez que los jóvenes se independizan psicológicamente a muy temprana edad, pero su independencia económica se retrasa cada vez más –es decir, se estira su período de adolescencia. Por su parte, se han generado cambios vertiginosos en las relaciones de comunicación como producto del desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de los medios. Esto, juntamente con la crisis de la política y de los “grandes relatos” que imbuen de sentido las acciones de las personas, da lugar a la emergencia del individualismo; de este modo, los jóvenes son “invitados” a vivir en el presente, a no trabajar en función de una historia, una tradición, y mucho menos a proyectarse hacia la sociedad y hacia el futuro.

En todo este proceso, los aprendizajes que se puedan tener en la escuela y en cualquier otro espacio educativo (la TV, internet, el barrio, el ámbito de trabajo, el lugar de recreación, etc.) se tornan cada vez más efímeros. Cuando antes se aprendía algo, la persona se capacitaba para desarrollar un determinado tipo de trabajo, para ejercer su ciudadanía, para reclamar por sus derechos y ser responsable con sus deberes de manera más o menos estable a lo largo de su vida. Ahora lo único que permanece es el cambio y las expectativas sobre la educación deberán volcarse hacia aquello que permanece a lo largo de las transformaciones: por un lado, aprender a aprender y, por el otro, aprender a vivir juntos. Ya no es posible aprender algo para siempre, porque el conocimiento se desactualiza, de modo que resulta crucial seguir aprendiendo y saber hacerlo en situaciones cambiantes. Por otra parte, dado el auge del individualismo y el avance de los fenómenos de exclusión y desintegración social, urge trabajar desde la educación para aprender a aceptar las diferencias, consensuar y convivir.

Habiendo hecho estas aclaraciones contextuales, podemos ir al análisis de las tensiones.

## La tensión entre educación y equidad

Tradicionalmente se ha considerado que la educación es el instrumento idóneo para gobernar con equidad. Del mismo modo, se la ha juzgado como la más redistributiva de todas las políticas sociales. En efecto, se percibía que a través de la educación un niño proveniente de un hogar pobre tenía chances de pasar por la universidad y de ser profesional. Si bien no todos llegaban se sentía que existía esa posibilidad. Esta esperanza ha estado viva hasta hace muy poco, e incluso en la década pasada la educación fue considerada la gran herramienta para generar equidad en el marco de los procesos de reformas de políticas en América Latina. Hace tiempo se viene apostando a ampliar la cobertura en educación, teniendo como meta la universalización en la educación básica primero, luego en la media y actualmente se ha sumado la inquietud por lograrla en la educación preescolar, dado que en la edad temprana ya se cristalizan las diferencias en el acceso al conocimiento por las desigualdades en estimulación, alimentación, salud, afecto y educación entre los niños de distintas condiciones sociales. A su vez, junto con la preocupación por la ampliación de la cobertura, emergen también las inquietudes por impedir que este proceso empañe la calidad de la educación.

Pero la pregunta que se impone en la actualidad es saber cuánto puede hacer la escuela sola, por sí misma, sin la contribución de otras instituciones estatales y de la sociedad civil, en medio de una sociedad tan fragmentada, segmenta-



da, desigual y excluyente. La pobreza y la exclusión han crecido dramáticamente y América Latina es el continente que exhibe el mayor índice de desigualdad en el mundo. En este contexto algunos niños pueden asistir a escuelas de gente con buen poder adquisitivo, con un elevado capital social y cultural, cuyas familias proveen estímulos y proyectos que transmiten a sus hijos, pero la mayoría de las familias no cuentan con estas ventajas. Las condiciones socioeconómicas y culturales con que sus hijos llegan a la escuela marcan un piso de limitaciones que puede ser peligrosamente determinante si no hacemos algo sobre esta realidad social que está fuera de la escuela. Las familias pobres, además, están segregadas geográficamente, al igual que las escuelas, lo cual significa que estamos lejos de encontrar centros educativos donde se pueda juntar un hijo de familia con buen poder adquisitivo con otro de familia pobre.

La escuela está desbordada por esta realidad pero, a la vez, está interpelada. Obviamente, son los factores externos con los que ustedes han estado lidiando permanentemente –aunque ahora pareciera ser que inundan la educación– los que retan a la escuela para que empiece a producir transformaciones en sus procesos pedagógicos y para que se abra a la comunidad. Del mismo modo retan a los gobiernos y a la sociedad para que se actúe drásticamente sobre ellos a fin de facilitar el proceso educativo. En otras palabras, se podría decir que, así como se espera que la educación sea un adecuado instrumento para generar equidad, es necesario recordar que una base mínima de equidad es necesaria para que esta educación pueda ser efectiva.

¿Cómo avanzar?: i) articulando la política educativa con otras políticas sociales (salud, alimentación, seguridad social, promoción social, etc.); ii) derribando las fronteras sectoriales,

ya sean propias de la normativa, de la rigidez de las estructuras o de las distancias de tipo profesional; iii) acercando la escuela a la comunidad; y iv) desarrollando la creatividad para poner en marcha nuevas formas pedagógicas y de gestión escolar. Esto no significa que la escuela tenga que hacerse cargo de más responsabilidades de las que tenía antes, porque la responsabilidad de la escuela es educar; pero tampoco que haya que esperar a que se resuelvan las problemáticas externas para entonces poder hacer efectivo el proceso de enseñanza y aprendizaje. Esta problemática no va a ser de corto plazo, de modo que requiere ser enfrentada con políticas duraderas hasta contar con mejores condiciones de equidad. Se trata de trabajar con mayor articulación y esto tiene que ver mucho con el tema de desarrollo local que será abordado más adelante.

## La tensión entre reformas masivas o innovaciones locales

La segunda tensión se refleja en la discusión sobre si llevar a cabo reformas masivas o innovaciones locales. En general, las reformas que se llevaron a cabo durante los años '90 en todos nuestros países parece que siguieron un calco: estuvieron inspiradas por los organismos internacionales y diseñadas por los técnicos. Podríamos arriesgar que fueron tecnocráticas, exógenas, masivas y centradas fundamentalmente en la distribución de nuevos recursos (no solamente materiales sino también planes, formas de organización, proyectos, etc.). Todas estas reformas fueron distribuidas más o menos uniformemente en las escuelas para su aplicación.

Si bien también se apostó mucho a la descentralización, a la autonomía de la escuela, no se verificó que conta-

ra con el conocimiento, la experiencia y la capacidad para llevar a cabo estos procesos transformadores. En muchos casos tampoco contaron las escuelas con la potestad real para hacerse cargo de la descentralización pregonada.

Parece ser que los resultados de estas reformas han sido bastante magros; hubo una gran inversión de recursos y sin embargo no se han visto efectos diferentes en los resultados, en los rendimientos de la educación. Claro que se podría decir que, de manera simultánea, la década de los años '90 fue de un crecimiento muy fuerte de la pobreza, pero a la par de ese fenómeno se desplegaron programas compensatorios, y estuvo en auge la focalización como modo de asignación de recursos sociales. Uno de los países que más invirtió y que se presenta como modelo de reforma es Chile, país que exhibió un notorio nivel de inversión social, y que puso en marcha una reforma educativa centralizada, con significativos incrementos del gasto (incluyendo mejoras salariales para los docentes, mayor dotación de las escuelas, doble jornada educativa y reformas pedagógicas); sin embargo, los resultados en el aprendizaje de los alumnos siguen sin mejorar.

Muchos son los problemas que anuncian la necesidad de intentar innovar desde los ámbitos locales: la gobernabilidad de los sistemas educativos está en crisis, las normas son excesivamente burocráticas y han devenido obsoletas, y existen además serios problemas de coordinación entre las distintas instancias de toma de decisión en el interior del sistema. La pregunta que emerge aquí es: ¿no habrá que trabajar a otro nivel? Y ésta es la otra punta de la tensión: ¿Qué pasó con los centros educativos? ¿Qué pasó con el aula? ¿Qué pasó con el docente, el gran artífice del proceso educativo en estos años? Y parece ser que, efectivamente, la atención se dirige hacia este polo.

Es menester recordar que, para hacer una transformación educativa efectiva, no basta con distribuir recursos (entendidos estos como recursos materiales pero también como planes y metodologías), sino que, además y fundamentalmente, es necesario transformar las prácticas y las representaciones de los docentes –¿cómo ven la realidad?, ¿cómo ven a sus alumnos?, ¿cómo ven a las familias de los alumnos?, ¿creen que los alumnos realmente pueden aprender?–, lo cual insume períodos largos de tiempo puesto que se trata de transformaciones de tipo cultural y de cambios en la subjetividad. Un caso típico de reforma limitada a la distribución masiva de recursos es la instalación de computadoras en las escuelas sin incorporar las nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Se distribuían computadoras a las escuelas –en no pocos casos a escuelas que ni siquiera tenían electricidad o no tenían teléfono para hacer la conexión con internet– y quedaban instaladas allí, guardadas como vacas sagradas en algún rincón inaccesible de las escuelas para ser usadas como una actividad marginal que se consideraba un lujo.

Lo que distingue a la escuela como institución es la relación pedagógica y es en el espacio del aula donde se da la relación entre los docentes y los alumnos. A su vez, las escuelas están ubicadas en espacios geográficos distintos y cuentan con alumnos que provienen de medios socioeconómicos y culturales diversos, por lo que resulta necesario trabajar con una mayor regionalización e incluso “localización” del currículo. Este hecho sugiere la necesidad de generar un mayor acercamiento entre la escuela y el medio local y la comunidad. Todo esto nos hace pensar en la imposibilidad de perfeccionar reformas masivas que puedan llegar a contemplar las particularidades de los contextos locales y los microcosmos del aula.

Pero para hacer reformas locales es necesario anclarlas institucionalmente y fundamentarlas o enmarcarlas en las “escuelas” que preexisten de la tradición pedagógica. Hubo interesantes experiencias de innovación educativa en el campo de la educación popular que lamentablemente no han entrado a la escuela, un poco por la historia de la escuela –tan refractaria a las innovaciones y propuestas que vinieran de organizaciones no gubernamentales o de la comunidad–, otro poco porque estas propuestas de la educación popular estuvieron teñidas de una visión antiestatista y visualizaban a la escuela como la última frontera del Estado y renegaban de ella. Afortunadamente, en las últimas dos décadas hay un proceso de acercamiento que no es lineal, que tiene algo de errático y que necesita todavía ser apoyado para que este encuentro sea posible, pues muchas de estas experiencias serían mucho más útiles si pudieran insertarse en el sistema educativo formal.

Y, por otra parte, hay miles de experiencias particulares que entusiastas de un aula o de una escuela (docente y directivos) llevan a cabo sin preocuparse por relacionar con, o insertar en, alguna de las varias líneas de la tradición pedagógica. Muchas veces, las cosas que se intentan hacer ya han sido experimentadas e incluso teorizadas, y si bien cada experiencia fue única e irreplicable, es importante sacar provecho del conocimiento que nos precede.

Por último, habría que señalar la diferencia entre replicar y transferir. En las reformas que se hicieron a nivel masivo fue muy corriente la idea de replicar (hacer 2, 3 o más experiencias y luego aplicarlas masivamente). Pero no se puede replicar la innovación; lo que sí se puede hacer es reinventar o transferir la capacidad de innovar y ese es el desafío que se impone con las innovaciones a nivel local. Lo que

surge de cada experiencia es un valioso aprendizaje que requiere ser extraído mediante procedimientos metódicos de sistematización y evaluación. Por esta razón se está impulsando la conformación de “comunidades de aprendizajes”, que son aquellos espacios de reflexión que se generan al interior de las escuelas, como redes de escuelas o en ámbitos de articulación de la escuela con las organizaciones locales (gubernamentales y no gubernamentales). Y lo que se transfiere es precisamente el nuevo conocimiento producido para que otros intenten sus propias innovaciones.

Para finalizar con este punto volvamos a la pregunta sobre la tensión: ¿a nivel general o a nivel local? Pues, en las dos puntas. A nivel local porque es necesario algo más que distribuir recursos –también se requiere transformar prácticas y representaciones– y porque hay que actuar más allá de lo fenoménico para avanzar sobre lo estructural (y esta profundización supone concentrarse en espacios acotados). Pero, a su vez, es necesario fortalecer la política educativa nacional que señale el sentido del sistema, que genere las líneas curriculares básicas, con una normativa integradora, con capacidad para orientar la formación docente y para redistribuir recursos en beneficio de las zonas y escuelas más desfavorecidas.

## La tensión entre la gestión y el aula

La tercera tensión es aquélla que se genera entre la opción de trabajar en la gestión o sobre el aula. En los ‘90 se puso mucho énfasis en la gestión de la escuela, es decir, en los aspectos institucionales y en la administración. Este énfasis estuvo relacionado con la inquietud por avanzar hacia mayores márgenes de autonomía para los centros educativos.

Obviamente, al pasar de una relación centralizada entre la autoridad educativa central y el docente, a un vínculo entre la cúpula del sistema con la institución escolar, ésta debería saber administrarse. Esto implica saber organizar el trabajo, organizar sus recursos humanos, organizar el uso de sus fondos, también gestionar los conflictos, y tomar decisiones varias autónomamente. También significa saber relacionarse con el medio, saber trabajar en equipo, y comunicar adecuadamente.

En toda organización son tan importantes las personas como los aspectos institucionales. Entre ellos hay un juego de mutua implicancia que permite explicar el sentido que se le da a la acción. Los aspectos institucionales, que son las reglas del juego, las formas en que nos relacionamos, nuestros códigos, nuestros pactos implícitos y explícitos, orientan y moldean la conducta de las personas. Pero éstas también son hacedoras de las reglas del juego, son instituyentes, y por esa razón se pueden encontrar escuelas que tienen recursos similares pero que cuentan con equipos de trabajo, climas y niveles de efectividad que las distinguen entre sí: allí es donde se destaca la incidencia que las personas han tenido sobre los aspectos institucionales.

Nadie puede dudar de la importancia del desarrollo de estas capacidades para la gestión institucional, sólo que el énfasis puesto en esto hizo que se dejara de percibir la importancia del trabajo en el aula. Así como se pueden detectar diferencias entre las escuelas es común identificar prácticas diversas en las aulas. Destacar el aula significa resaltar la relación docente-alumno, lo cual nos lleva a considerar aún más la importancia del factor personal. Podría decirse que la relación pedagógica tiene un carácter único, irrepetible e intransferible, por lo que en medio del escenario descrito an-

teriormente aparece la necesidad de conocer a los alumnos y el medio familiar / comunitario del que provienen, de estar atentos a sus particularidades y a sus condiciones de vida adversas e inequitativas. Por otro lado, es necesario conocer más a los docentes: ¿qué piensan?, ¿qué dicen?, ¿qué conocen? ¿hacia dónde se dirigen?

Esto nos invita a destacar la importancia de desarrollar las políticas de subjetividad. Es necesario trabajar en el aspecto interno de las personas, de los alumnos y de los docentes. En situaciones de adversidad es aconsejable desarrollar la capacidad de los alumnos para elaborar la adversidad, para enfrentarla y revertirla. Sobre esta capacidad no se trabaja sistemáticamente en educación; más bien se trata de acciones nacidas de una inquietud y una habilidad que tienen sólo algunos maestros (precisamente, son aquéllos que con los años son considerados los grandes formadores por enseñar algo más que lengua, matemáticas, ciencias sociales o naturales). Es hora de pensar en incluir estos aspectos en el currículo. A su vez, el trabajo sobre la adversidad viene a reforzar aspectos tradicionalmente centrales en el currículo, como son la lengua, la capacidad de comunicación y el razonamiento lógico, porque para hacer una elaboración de las situaciones críticas es necesaria la construcción de un relato. Sin lenguaje y sin razonamiento lógico no se elabora bien, y si no se elabora bien no hay capacidad para enfrentar la adversidad y un mundo que es cada vez más dinámico.

En segundo lugar, las políticas de subjetividad deberían incluir la capacitación para proyectar. Es imposible que los sectores deprimidos de la población puedan romper el círculo de la pobreza si no cuentan con un proyecto para mejorar su calidad de vida. Esto empieza por un proyecto personal, por el desarrollo de la capacidad de vivir más allá del día



presente y continúa con la posibilidad de generar espacios compartidos de constitución de identidades y proyectos comunitarios.

Y por último, dentro de las políticas de subjetividad deberíamos incluir todo aquello que tiene relación con la generación del respeto y las expectativas de unos hacia otros, empezando por la de los docentes hacia sus propios alumnos. Si los docentes tienen la inquietud de revertir las inequidades en el acceso al conocimiento, en condiciones de respetar la idiosincrasia de sus alumnos, de valorar sus capacidades y de creer en sus posibilidades de aprender, seguramente sus resultados serán mejores.

Pero antes de cerrar se impone la pregunta: ¿Apostar a la transformación en la gestión o a la innovación pedagógica? La respuesta es trabajar en las dos dimensiones y de forma articulada, atendiendo lo pedagógico, que es lo que le da razón de ser a la escuela como institución.

## Educación y desarrollo local

Luego de haber examinado estas tres tensiones pasemos a analizar la relación entre educación y desarrollo local. En primer lugar quiero aclarar cuáles son las perspectivas y los límites de lo local. En este sentido, comenzaré por descartar dos concepciones que son contrapuestas.

Una de ellas visualiza el espacio local como una simple reproducción de lo global, como un ámbito donde aparecen las mismas relaciones que se pueden observar a escala global, sólo que a un nivel más reducido y limitado. Desde esta perspectiva lo local pierde entidad e importancia; podrá tener sus formas específicas, pero básicamente se diluye en lo glo-

bal. Hay razones para pensar así: a través de internet nos conectamos en tiempo real y hacemos transacciones económicas con cualquier lugar del mundo; a través de la TV estamos viendo lo que pasa en el mundo también al instante; asimilamos los mismos códigos; la cultura se va globalizando de manera vertiginosa (Mc Donalds se expande por todo el mundo, halloween dejó de ser una fiesta exclusiva de Estados Unidos y ha sido adoptada por muchos otros países, etc.).

Desde el lugar opuesto, otros dicen que lo local es el bastión de la resistencia frente a estos avances de la globalización; que es el espacio para resistir la invasión cultural, económica y política; que es el ámbito para defender nuestra dignidad y nuestra identidad. Lo local como lugar de oposición y freno a la globalización. Esto significa darle a lo local una gran entidad e importancia. Lo local y lo global son realidades no sólo distintas sino también contrapuestas

Desde mi punto de vista, lo local es el lugar donde las relaciones globales se inscriben, pero se reproducen adquiriendo nuevas configuraciones. No es sólo una cuestión de especificidad o de escala menor, puesto que los actores le agregan nuevas formas y significados a las relaciones, nuevos contenidos a las transacciones y sobre todo otras distribuciones de poder. En el espacio local se genera poder, pero no aislado de lo global sino poder para insertarse y jugar en la dinámica global.

Una segunda aclaración que quiero hacer está relacionada con la noción de comunidad. El espacio local es el espacio de la comunidad, es donde se encuentran frente a frente los educadores con los niños, los jóvenes y sus familias; donde las organizaciones del gobierno tienen que abordar problemas de la población de manera integral. Es decir, los agentes del gobierno se enfrentan con personas concretas y

no con conglomerados estadísticos, a la vez que deben acudir a solucionar problemas de carácter integral y no aspectos sectoriales de los problemas (salud, educación, promoción social, etc.). Esto significa que quien participa en este encuentro tiene un sentido de pertenencia, un involucramiento; incluso no puede escapar a esta relación que deviene personal e integral. Por lo tanto, en lo local hay vida de comunidad porque el involucramiento ineludible se impregna de afectos y sentimientos.

Un tercer punto que quiero señalar es el tema de las redes y las alianzas. Así como se ha desmoronado el Estado burocrático y la forma de producción jerárquica y vertical, las formas de relación entre las organizaciones y las personas se tornan más horizontales y más laxas. Estas nuevas configuraciones relacionales son las redes. Por supuesto, las formas verticales no desaparecen, pero son atravesadas por las redes: se conectan personas que se proponen hacer lo mismo, personas que se reconocen entre sí como iguales, personas que desean aprender juntas, etc. Cuando estos encuentros están orientados por compromisos mayores, estableciéndose objetivos comunes, emprendiendo proyectos en conjunto, compartiendo recursos y estableciendo normas de funcionamiento, se habla de alianzas. Ya se trate de alianzas o simplemente de redes, el ámbito local es un espacio de relaciones por antonomasia porque es el ámbito propicio para atravesar las lógicas de las estructuras verticales (ámbitos de gobierno, partidos políticos, confesiones, estructuras productivas, etc.). Aunque, bueno es recordarlo, no es el único espacio de relación.

Cuarto punto: la intersectorialidad. Si los problemas son integrales, las respuestas también deben ser integrales. Pero las formas de intervención están divididas por sectores

porque así lo hemos heredado del viejo Estado burocrático –sector Educación, sector Salud, sector Desarrollo Social, sector Economía–, cuando el problema de la pobreza y de la brecha entre las necesidades humanas y su satisfacción es integral. Se impone entonces la necesidad de trabajar intersectorialmente desde varias políticas y esto interpela a la escuela, no solamente desde el punto de vista de la acción, sino desde el punto de vista de la reflexión. Hay que hacer y pensar una escuela distinta, con predisposición a la intersectorialidad.

Quinto punto: la educación formal tiene que aprovechar al máximo todo lo que pueda encontrarse en los otros espacios de educación no formal, ya que la escuela no lo sabe todo ni lo puede todo. Lo que se aprende en la escuela resultará mejor si se complementa con otras actividades que se desarrollan en la comunidad: teatro, música, deportes, recreación, capacitación laboral, espacios de discusión y elaboración participativa del presupuesto, mesas de lucha contra la pobreza, etc. La comunidad es fuente de aprendizaje, informal, pero aprendizaje al fin; por eso una escuela inserta en la comunidad y abierta a la misma contará con mayores recursos para llevar a cabo su labor.

¿Cuál es la escuela que se espera en el marco del escenario descrito al principio y en relación con estas características del contexto local? Una escuela inserta en el proceso de desarrollo local, productora de conocimiento, de capacidad, de habilidades, de ciudadanos, de trabajadores para el desarrollo local. Es importante destacar que lo que aparece como una hermosa figura es sumamente costosa en tiempo, en recursos y en construcción de acuerdos para que se lleve a la práctica. Quiero decir con esto que para que haya una escuela abierta, para que se construyan redes y alianzas, y para que se articule educación formal con la no formal, es necesari-

rio cambiar puntos de vista, adquirir nuevas competencias y capacitarse, todo lo cual insume tiempo.

En una investigación que hemos hecho en IIFE-UNESCO Buenos Aires con comunidades de aprendizaje llegamos a la conclusión de que los éxitos en relación con estos aspectos se producían, o bien en aquellos espacios donde las organizaciones ya tenían un fuerte capital de conocimiento, experiencia y organización, o bien –sí no lo tenían– habían tomado cuenta de su carencia y eran conscientes de que debían invertir significativamente en capacitación y que esto les llevaría tiempo.

De manera que la gradualidad y el factor tiempo acá son fundamentales. A veces se comienza con iniciativas individuales, generalmente provenientes de un docente o un director entusiasta, o también de un grupo de padres que tienen la inquietud de participar e insertarse en la escuela. A medida que se van percibiendo resultados concretos se genera un efecto de contagio y luego se puede expandir el estilo innovador a otros espacios de la escuela. De este modo se conjugan prácticas, con nuevos recursos y cambios de tipo cultural. Hay que recordar que la escuela es un espacio con una institucionalidad muy fuerte y antigua, y que precisamente por eso incorporar nuevos estilos implica vencer resistencias y modificar hábitos muy adentrados.

Además de una escuela inserta en los procesos de desarrollo local, se necesita una escuela abierta. Inserción en el medio y apertura son dos caras de una misma moneda. Resulta difícil imaginar una escuela que se inserte en las actividades locales, que contribuya al desarrollo, que participe en los ámbitos donde se juntan otras organizaciones estatales y de la comunidad, si dicha escuela no abre sus puertas. La escuela tiene que comenzar por abrirse desde las formas más

elementales: espacios físicos, playones deportivos, aulas, hasta pasar a ser una escuela que desde ella misma organiza actividades extra escolares e involucra actividades extra escolares con escolares.

Supone esto que debería, también, en tercer lugar, una escuela participativa: no se va a abrir nunca una escuela si interiormente no hay una predisposición a la participación. Me refiero a la participación de los mismos docentes en las decisiones del centro educativo, trabajando en equipo, aportando su creatividad. De los alumnos, que deben ser escuchados y considerados sujetos de aprendizaje. De los padres, que pueden hacer algo más que contribuir para conseguir algunos recursos; los padres podrían trabajar coordinadamente para apoyar en las tareas de sus hijos e incluso participar en un consejo contribuyendo al gobierno de la escuela.

Básicamente estamos refiriéndonos a una escuela que aporta para el desarrollo local desde la educación formal, insertándose en los ámbitos de educación no formal. Abrevando en el medio puede ir transformando paulatinamente los contenidos curriculares y hacer significativos o relevantes los conocimientos de los alumnos. Muchas son las transformaciones que se pueden lograr abordando en el aula problemas que tienen que ver con la vida cotidiana, hablando del medio ambiente local, de la producción del lugar, de las formas de organización de la comunidad, de su propia geografía, de su historia, de su cultura, de su identidad, de su proyección, de las formas de comunicación. Junto con los contenidos se deben modificar los métodos de enseñar y de aprender y también buscar las formas de ir generando expectativas de conjunto y mayor credibilidad en las posibilidades de aprender. En definitiva, se trata de llevar hacia aquellos espacios de la subjetividad todos los elementos que el medio externo pueda

proveer. Un niño o joven que sabe explicar en qué consiste la adversidad, que se lo explica a sí mismo y a los demás, que transforma esta adversidad en proyecto, y que lo hace en el marco de la creencia y respeto en su comunidad, es un niño invulnerable.

**Cooperación IPE - UNESCO Buenos Aires  
para la Iniciativa "Conjuntos Integrales de Proyectos"  
Fundación W. K. Kellogg**

**Fundación W. K. Kellogg**

Francisco Tancredi

Director para América Latina y el Caribe

Jana Arriagada

Clemencia Muñoz

Blas Santos

Andrés Thompson

Directores de Programa

**IPE - UNESCO Buenos Aires**

Juan Carlos Tedesco

Director

Ignacio Hernaiz

Coordinador de los Programas de Cooperación con  
la Fundación W. K. Kellogg

María José Gamboa

Asistente operativa del Proyecto



## **Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación**

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación fue creado por la UNESCO en París, en 1963 con el propósito de fortalecer las capacidades nacionales de los Estados Miembros de la UNESCO en el campo de la planificación y la gestión educativas.

El IPE contribuye al desarrollo de la educación en todo el mundo, difundiendo los conocimientos y formando a los especialistas en este campo. Su misión es la de promover el desarrollo de competencias en materia de definición e implementación de estrategias de cambio educativo.

La creación de su primera sede regional en Buenos Aires, en abril de 1997, se fundamenta en las especificidades de la situación latinoamericana y, particularmente, en el interés despertado por el proceso de transformación educativa que están llevando a cabo la mayoría de los países de la región.

Visite el sitio Web del IPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires para acceder a información actualizada sobre nuestras actividades de formación, investigación, asistencia técnica, así como también a publicaciones y documentos referidos a distintos aspectos de la planificación y la gestión educativas.

<http://www.iipe-buenosaires.org.ar>

## **Miembros del Consejo de Administración del IPE**

### **Presidenta:**

**Dato'Asiah bt. Abu Samah** (Malasia)

Directora, Lang Education, Kuala Lumpur, Malasia.

### **Miembros designados:**

**Pekka Aro**

Director, División del Desarrollo de Competencias, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.

**Josef M. Ritzen**

Vice-Presidente, Red de Desarrollo Humano (HDN), Banco Mundial, Washington D.C., EEUU.

**Carlos Fortín**

Secretario General Adjunto, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED), Ginebra, Suiza.

**Edgar Ortigón**

Director, División de Proyectos y Programación de inversiones, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago, Chile.

### **Miembros elegidos:**

**José Joaquín Brunner** (Chile)

Director, Programa de Educación, Fundación Chile, Santiago, Chile.

**Klaus Hüfner** (Alemania)

Profesor, Universidad Libre de Berlín, Berlín, Alemania.

**Zeineb Faïza Kefi** (Túnez)

Embajadora extraordinaria y plenipotenciaria de Túnez en Francia, Delegada permanente de Túnez ante la UNESCO

**Philippe Mehaut** (Francia)

Director adjunto, Centro de Estudios y de Investigaciones sobre las Calificaciones, (CEIC), Marsella, Francia

**Teboho Moja** (Sudáfrica)

Profesora de Educación Superior, Universidad de Nueva York, Nueva York, EEUU.

**Teiichi Sato** (Japón)

Embajador extraordinario y plenipotenciario de Japón en Francia, Delegado permanente de Japón ante la UNESCO

**Tuomas Takala** (Finlandia)

Profesor, Universidad de Tampere, Tampere, Finlandia.