

# POLÍTICAS EDUCATIVAS LOCALES

Aprendiendo de la experiencia



Maria Ysabel Curay Criollo

**tarea**

Liga española  
de la educación  
extremadura  
Liga  
extremadura

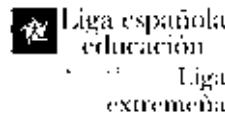
**AEXCID**  
cooperación extremeña



# **POLÍTICAS EDUCATIVAS LOCALES**

## **Aprendiendo de la experiencia**

**María Ysabel Curay Criollo**



---

## **POLÍTICAS EDUCATIVAS LOCALES**

### **Aprendiendo de la experiencia**

---

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional al Desarrollo y la Liga Española de la Educación y Cultura Popular – Liga Extremeña, en el marco del proyecto “Fortalecer capacidades locales para gestionar con equidad la educación en distritos populares de la Región Lima Metropolitana” 2009-2011.

#### **TAREA ASOCIACIÓN DE PUBLICACIONES EDUCATIVAS**

Parque Osores 161, Pueblo Libre  
Lima Perú  
[www.tarea.org.pe](http://www.tarea.org.pe)  
Teléfono: 424 0997

#### **Coordinación Territorial de Lima**

Severo Cuba Marmanillo

#### **Responsable de la sistematización de la experiencia**

María Ysabel Curay Criollo

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-12593

Primera edición, 200 ejemplares  
Setiembre 2011

#### **Diseño e impresión:**

ImpresionArte Perú E.I.R.L  
Av. Arnaldo Márquez 1899, Jesús María. • Telf. 261-5624 261-5621

# SUMARIO

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>I. El contexto de la intervención</b>	<b>7</b>
1.1 La Educación en Lima	9
1.2 Los distritos de intervención	11
1.3 Factores del contexto que determinan la necesidad de intervención	12
<b>II. El Programa de Formación en Gestión de Políticas Educativas</b>	<b>13</b>
2.1 Los supuestos de partida	16
2.2 Objetivos del Programa de Formación	18
2.3 La estrategia general de intervención	20
<b>III. La experiencia desarrollada en cinco distritos de Lima</b>	<b>23</b>
3.1 Primera Etapa: La conformación de comunidades de aprendizaje	25
De cómo se inicia la intervención en los distritos	25
La puesta en marcha del proceso de formación	29
3.2 Segunda Etapa: Aproximación a la realidad socioeducativa local	33
3.3 Tercera Etapa: La construcción participativa de las políticas educativas locales	39
3.5 Cuarta Etapa: Iniciando la implementación de las políticas educativas concertadas	44
<b>IV. Reflexiones finales (Lecciones y desafíos)</b>	<b>49</b>



# INTRODUCCIÓN

*“Con el desarrollo de los módulos formativos me di cuenta que se trataba de proceso de formación ciudadana que se relaciona con la política educativa nacional, con la realidad local y con la construcción de propuestas ciudadanas a través de un proceso que va a generar capacidades de gestión de políticas aplicables al distrito”.*

Maruja Silva Enciso – del Distrito de Independencia

Hace dos años se dio inicio a una **experiencia de formación ciudadana** –tal como la denominan sus propios participantes – en cinco distritos de Lima Metropolitana. Nos referimos al **Programa de Formación en Gestión de Políticas Educativas Locales** promovido por Tarea en convenio con las municipalidades distritales de Villa El Salvador, Lurín, Villa María del Triunfo, Comas e Independencia.

Los participantes de este programa: dirigentes, representantes de organizaciones sociales, docentes, directores de instituciones educativas y autoridades locales lograron desarrollar cuatro módulos formativos articulados a prácticas sociales directas en sus distritos tales como: recojo de información local, diagnósticos participativos, formulación de propuestas colectivas, organización de diálogos ciudadanos con debates abiertos sobre la educación local, pasantías, encuentros e intercambios interdistritales en torno a experiencias, desafíos y posibilidades del desarrollo educativo local.

La apuesta fue desarrollar capacidades para la gestión participativa de políticas educativas locales y gracias a esto hoy los cinco distritos cuentan con colectivos locales que lograron aportar a sus gobiernos locales:

- **Diagnósticos socioeducativos actualizados** a partir de los cuales se llegó a definir las prioridades educativas de cada distrito.

- **Los Proyectos Educativos Locales al 2021**, formulados sobre la base de cada diagnóstico local. Contienen las políticas educativas locales y sus formas de implementación. A partir de las políticas priorizadas de estos proyectos educativos se llegó a definir algunos perfiles de proyectos de inversión en educación.

El proceso desarrollado a partir de este Programa de Formación, nos permite ahora poder dar cuenta de las principales reflexiones y aprendizajes que se extraen a partir de la experiencia, en la línea de poder compartirlos y para aportar al desarrollo de proyectos de intervención (con similares propósitos y contextos), más coherentes con la realidad.

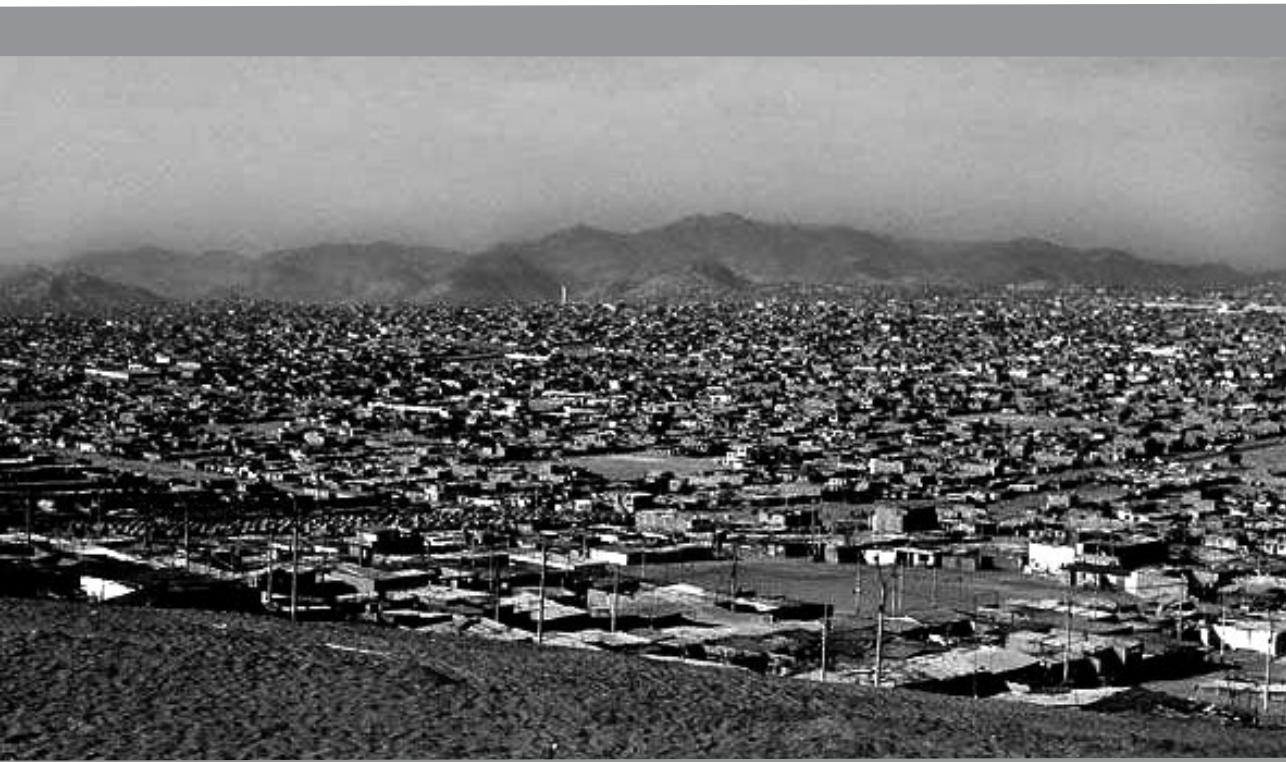
*El objeto de la sistematización* es precisamente el *proceso formativo y la práctica social* desarrollada por un conjunto de actores (representantes de sociedad civil y de gobiernos locales) en la construcción de políticas educativas locales, desde junio del 2009 hasta mayo del 2011, en los distritos de Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, Lurín, Independencia y Comas.

Es decir, se pretende, *reflexionar críticamente sobre cómo es posible articular el desarrollo de un proceso formativo a una práctica social sobre una nueva forma de construir y gestionar políticas educativas en ámbitos locales*. En suma, cómo hacer política educativa desde lo social en espacios locales.

El documento contiene cuatro partes. La primera refiere el contexto de la intervención, dando cuenta de los principales factores del entorno que inciden directamente en el proyecto de intervención. La segunda, presenta el Programa de formación en Gestión de Políticas Educativas, es decir la propuesta de intervención en cuanto sus supuestos de partida, objetivos y estrategia general. La tercera, describe la experiencia en sus etapas, cada una de las cuales tuvo cambios y resultados específicos. Por último, en la cuarta parte, se presentan las reflexiones finales y los desafíos que se derivan a partir de esta experiencia.

I.

## **El contexto de la Intervención**





# I. EL CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN

## 1.1 La Educación en Lima

Lima, capital del Perú, tiene una población superior a los 8 millones de habitantes. Únicamente dos de sus 43 distritos se encuentran en el quintil 2. Su sistema escolar emplea 111 330 docentes en educación básica, de éstos solo el 41.7% trabajan en la escuela pública teniendo a su cargo más de un millón de estudiantes de los niveles inicial, primaria y secundaria. Lima, concentraría la mayor oferta de educación superior universitaria, tecnológica y pedagógica del país.

Para la gestión del sistema escolar se cuenta con la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) y siete Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). El ámbito jurisdiccional de éstas, en algunos casos, se corresponde con territorios que tienen una población superior al millón de personas y donde el desarrollo está a cargo de varios gobiernos municipales.

Por su carácter de ciudad capital la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene un régimen especial que le otorga facultades de gobierno regional. Sin embargo, a diferencia de los demás gobiernos regionales en el país, a Lima recién le serían transferidas las competencias sectoriales correspondientes de nivel regional en el segundo semestre del 2011.

Lima no tiene políticas educativas ni un plan estratégico de desarrollo educativo, que en otras regiones se ha traducido en Proyectos Educativos Regionales. El Ministerio de Educación, que tiene su sede central en la ciudad, se superpone en la gestión del sector en el ámbito de la provincia y es quien decide la conformación de la DRELM y designa a los responsables de las UGEL.

Los resultados de la educación escolar en Lima son deficitarios, según la Unidad de Medición de la Calidad. Siendo una sola ciudad, la brecha entre educación privada y pública es alta, lo que está correlacionado con los contrastes sociales entre los distintos territorios de la ciudad.

En este marco, cinco distritos de Lima (de nivel medio y alto) formaron parte del Plan Piloto de Municipalización (PPM), que presentaba como el atractivo inicial de la apariencia de dar poder al gobierno municipal sobre el sistema escolar.

Sin embargo, recientemente el PPM ha sido dejado de lado dado que la experiencia y diversos especialistas que han evaluado este programa encontraron grandes limitaciones en su diseño e implementación, mostrando que no resultaba una alternativa adecuada para el proceso de descentralización educativa.

En general, el conjunto de gobiernos locales no cuentan con políticas y planes de desarrollo educativo. Sus acciones en esta materia son más bien desarticuladas y no corresponden con una lógica de gestión pública planificada, aunque si presentan un gran activismo, en gran parte por la necesidad de atender demandas inmediatas y mantener legitimidad política.

Esto es coherente con el hecho de que en la gestión municipal es preeminente una lógica “obrista” que entiende el desarrollo de la ciudad como espacio de intervención en infraestructura pero en política social se limita a acciones asistencialistas, muchas veces de carácter populista. Son un tipo de acciones que requiere más activistas y menos equipos profesionales en políticas de desarrollo humano. Esta situación, sin considerar que los puestos de trabajo pueden ser objeto de clientelismo, genera que los equipos destinados a estas áreas tengan limitadas capacidades, no posean una visión adecuada de la gestión de políticas públicas y en muchos casos, no conozcan la problemática social y educativa de su ámbito.

Por otra parte, si bien se reconoce que en la ciudad hay una riqueza de iniciativas culturales y educativas, estas han pasado a constituir emprendimientos particulares sin suficiente vocación de articularse para pensar más allá de sus propias iniciativas y asumirse como actores de nivel local o incluso metropolitano. Esto no pone en cuestión su carácter de acción cultural, muchas veces llevada adelante con grandes esfuerzos. De lo que se trata es que las iniciativas en la sociedad tendrían que ponerse en diálogo con los administradores locales cuya función es justamente actuar, en tanto gestión pública, buscando aprender de estas prácticas sociales y promoviendo el desarrollo del capital cultural de su población.

Son pocos los casos en que espacios articuladores de nivel local se han mantenido en funcionamiento, tal es el caso singular de la Mesa de Educación y Cultura de Independencia. Otros espacios similares no han tenido continuidad y en general dependen de institucionalidades constantes para su sostenibilidad.

En este contexto se despliega la iniciativa del Programa de Formación en Gestión de Políticas Educativas Locales.

## 1.2 Los distritos de intervención

De los cinco distritos en los cuales se desarrolló la experiencia, cuatro corresponden al quintil 4 y uno al quintil 3. Los cuatro primeros, Comas, Independencia, Villa María del Triunfo y Villa El Salvador comparten una similitud en sus procesos de conformación, inicialmente espacios que eran parte de los extramuros de la ciudad, fruto de ocupaciones informales en las zonas eriazas de la geografía, en las faldas de cerros y en el caso de Villa El Salvador, en un desierto. Fueron ocupaciones constituidas principalmente por migrantes, ocurridas principalmente en los últimos sesenta años. Este proceso de ocupación que transformó áreas carentes de todo hasta crear ciudades con circuitos económicos y servicios básicos, vida cultural y comercial se basó en una fuerte cultura comunitaria.

Son distritos donde la ciudadanía se desarrolló como acción colectiva, con aprendizaje de la democracia comunal y con interesantes niveles de politización de sus liderazgos. Hoy, estas características son parte de la memoria social y de la tradición que no necesariamente están extendidas como imaginario en su cambiante población. Las organizaciones se debilitaron debido al choque de los paquetes económicos y del papel de la violencia política hace dos décadas. Nuevos actores han ocupado el escenario de estas ciudades, aunque con visiones contradictoriamente conservadoras en desmedro de la cultura comunitaria que favorecía la acción ciudadana y el sentido del bien común.

Lurín, por otro lado, es un distrito de centurias sino milenios de ocupación humana, uno de los pocos espacios con ruralidad en Lima (los otros serían Pachacamac, Puente Piedra, Cieneguilla). Su asentamiento ha tenido más recientemente ampliaciones de diverso origen: en parte por procesos similares de ocupación de tierras eriazas, de otra, por migración reciente incrementada por efectos de la violencia política, por un cierto boom inmobiliario ocurrido ya en otras zonas de la gran ciudad que se suma a la ocupación industrial de la zona rural y finalmente por el desarrollo poblacional en la zona de playa.

Son distritos que no formaron parte del Plan Piloto de Municipalización y que mostraron un interés particular a la propuesta de trabajo conjunto que les fue presentada, a veces gracias a funcionarios, otras a autoridades políticas locales. La intervención dedicó un tiempo importante a la presentación de la propuesta, actuando como Diógenes en busca de un hombre, en este caso, de la decisión política de los municipios distritales, en algunos casos, frágil e incipiente, pero decisión que hacía posible el desarrollo del trabajo.

## 1.3 Factores del contexto que determinan la necesidad de intervención

De este contexto podemos ahora precisar los elementos que marcan la necesidad de una intervención en políticas educativas de nivel local.

Una primera es la ausencia de un tratamiento sistemático de lo educativo en la ciudad de Lima. No ha existido una decisión de gobernar lo educativo en la ciudad en el nivel metropolitano, en consecuencia, se desalentó la asunción de responsabilidades educativas de nivel regional y se generó un vacío de políticas que permitieran orientar el trabajo de los gobiernos distritales y reorganizar el nivel intermedio de gestión en el sector educación.

Una segunda es la hipótesis de que es posible atender este vacío político desde la riqueza educativa y cultural existente en la sociedad y que es en los espacios locales donde puede conjurarse al espíritu comunitario que ha gestado la ciudad y así poner cimientos desde lo distrital para un proyecto educativo de ciudad.

Lo tercero, que deviene en urgencia, es fortalecer la institucionalidad de los gobiernos locales en ética y gestión de políticas públicas educativas, pues son estas instancias las que podrían liderar una articulación intersectorial y con la sociedad civil y así, dar curso a propuestas integradas de desarrollo educativo.

Lo cuarto, que existen en las localidades un capital social y cultural expresado en organizaciones y liderazgos que actúan de manera intensa pero sin articulación entre ellas y sin un marco de política que oriente su accionar. Actúan como emprendimientos particulares en algunos casos pero requieren fortalecer su auto reconocimiento como actores ciudadanos. Constituyen el cimiento social de cualquier proyecto de desarrollo en el nivel local. Y se requiere de la existencia de espacios articuladores y de procesos de diálogo ciudadano que permita poner en evidencia su potencialidad como actores locales.

Quinto, que responder a estos elementos no solo es necesario sino urgente a través de estrategias que recuperen la experiencia social acumulada en el país y a nivel internacional. Se sumó a esto la existencia de políticas en la cooperación internacional orientadas al desarrollo de gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de la gobernanza y de la sociedad civil.

Son estos los principales elementos que se han conjugado para determinar una intervención con la estrategia de un programa que reúne proceso formativo y acción ciudadana, una manera democrática, articuladora y sostenible de propiciar pasos efectivos en superar las limitaciones de la gestión pública de la educación en los ámbitos locales.

## II.

# El Programa de Formación en Gestión de Políticas Educativas





## II. EL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN GESTIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

A inicios del 2009 se realizaron las primeras coordinaciones con las municipalidades distritales interesadas en intervenir de manera más protagónica en el desarrollo educativo local. Desde Tarea se proponía no sólo llegar a tener un Proyecto Educativo Local concertado y orientador de políticas educativas locales, sino sobre todo poder desarrollar capacidades en los actores locales para gestionar políticas educativas a través de un programa de formación que aporte a la consolidación de un movimiento ciudadano con agendas educativas específicas por la educación a nivel local.

Así nace el Programa de Formación en Gestión de Políticas Educativas Locales, una propuesta que toma como referencia la experiencia de diversos municipios del país y de Iberoamérica donde la educación ocupa un lugar importante en la agenda de gobierno y en el desarrollo de sus localidades. En la mayor parte de estas experiencias se impulsan procesos de elaboración participativa de planes de desarrollo educativo animados por el deseo de generar cambios, actuando en la búsqueda de solución a problemas comunes y haciendo esfuerzos por replantear el rol del estado y la sociedad civil desde los espacios locales.

En nuestro caso, el ingrediente principal del programa ha sido poner el énfasis en el proceso de formación en la acción y no limitarnos sólo a la elaboración participativa de un Proyecto Educativo Local. Sabemos que el tiempo que demandan estos procesos formativos, en términos cronológicos, suelen ser de dos a cuatro años. Pero la riqueza e intensidad del proceso vivido por los participantes resulta mayor que el paso de los días. No siempre con el apoyo de todas las autoridades y de toda la ciudadanía, y no sin conflictos. Las personas que integran los grupos de iniciativa crecen en esta experiencia y desarrollan aprendizajes de orden técnico, social, ético y político. En suma crecen como personas y como ciudadanos y ciudadanas.

## 2.1 Los supuestos de partida (Porqué y para qué de un Programa de Formación Gestión en Políticas Educativas Locales)

Nuestro país, desde hace algún tiempo viene experimentando diversas marchas y contramarchas hacia la pretendida descentralización. Uno de los requisitos básicos para avanzar en este proceso es reconocer que las reformas descentralizadoras demandan gobiernos regionales y locales con mayor autonomía. Una autonomía que no se limita a asumir nuevas funciones administrativas, que dan lugar a municipios con mayor responsabilidad pero sin mayor poder de decisión y sin los recursos necesarios para hacer cambios sustantivos en aspectos tan complejos como el problema educativo.

La idea es consolidar municipios como espacios de autonomía social, donde sus diversos actores construyan proyectos de desarrollo que den sentido a sus experiencias concretas impulsando procesos sinérgicos en función a las decisiones que toman sobre la educación, sus problemas y alternativas.

La descentralización implica el empoderamiento de los actores locales. Este es un aspecto crucial para que adopte un carácter democrático. La democracia exige una ciudadanía activa a favor de un pacto social inclusivo de la diversidad que elimine las asimetrías y las desigualdades, de modo que la democracia signifique desarrollo para todos.

Con esta perspectiva el Programa de Formación en Gestión de Políticas Educativas se propuso fortalecer las capacidades ciudadanas y de gestión de políticas educativas en los actores locales, promoviendo la formación de un movimiento ciudadano por la educación.

### En cuanto al sentido de las políticas educativas locales

Las políticas educativas, en general se traducen en un conjunto de principios, objetivos, estrategias, programas, proyectos y acciones que expresan ideologías, valores y opciones que pueden orientar la acción educativa formal, no formal e informal.

Nuestro punto de partida es asumir que la educación es un derecho humano fundamental. Puede posibilitar al ser humano el máximo despliegue de sus potencialidades y brinda posibilidades para acceder a una vida digna, tanto de modo personal y en el ámbito

colectivo. Por ello, resulta ser a su vez, la mejor estrategia política para actuar a favor de la equidad y luchar contra la pobreza y la exclusión social. Así la educación, se convierte en un proceso de emancipación, que permite que las personas puedan llegar a ser actores de su propio desarrollo, en tanto les provea de herramientas para desarrollar su capacidad de acción transformadora.

La educación es a su vez un fenómeno social e histórico puesto que nace en la sociedad, se dinamiza y administra a través de ella y condiciona su supervivencia y desarrollo. Por tanto, la educación es parte sustancial de cada contexto histórico social y evoluciona en concordancia con el predominio de determinadas corrientes ideológicas y políticas.

De la política educativa depende que se promueva una educación que cumpla su función social emancipadora formando sujetos protagonistas de su propio desarrollo. Una educación ciudadana que asuma el reto y la posibilidad de construir democracia en un país como el nuestro con alta diversidad y grandes brechas de desigualdad.

Un programa de formación en gestión de políticas, específicamente educativas, se propone fortalecer las capacidades de los actores locales, reconociendo su identidad, diversidad y fortaleciendo su ciudadanía a partir de la conformación de una comunidad de aprendizaje que integre a los ciudadanos con sus autoridades locales para actuar en corresponsabilidad por una educación para el desarrollo humano.

La finalidad principal de las políticas educativas locales será orientar la construcción de una sociedad educadora, esto es, una sociedad que consciente de su rol como agente educativo actúa en sinergia a favor de la “emancipación” de los sujetos, haciéndolos más autónomos, propositivos y transformadores de realidades adversas que impiden el desarrollo humano.

### **En cuanto al proceso de construcción de las políticas educativas locales**

Puesto que las políticas educativas, como parte de la política pública general, refieren un conjunto de decisiones, principalmente para dar solución a problemas educativos de interés público a nivel local; es necesario, asegurar su carácter participativo.

En el proceso de toma de decisiones para la definición de las políticas se ponen en juego ideologías, intereses ciudadanos y gubernamentales diversos, los cuales deberán conjugarse bajo el horizonte de búsqueda del “bien común” como finalidad principal de la política. La participación ciudadana constituye la base social indispensable que le dará sostenibilidad a cualquier política de Estado. Luego la política educativa deberá traducirse en programas de acción gubernamental específicos.

El carácter participativo supone iniciar el proceso desde el auto reconocimiento de su condición como colectivo con una identidad y una problemática con prioridades específicas, para esto se requiere contar con conocimiento diagnóstico actualizado como base para generar las alternativas que se requieren y tomar de decisiones.

Como proceso participativo, el programa de formación es un proceso de construcción social, que se inscribe en contextos específicos, con grupos de actores que producen, organizan y construyen nuevos sentidos que se traducen en alternativas al desarrollo educativo local.

El nivel local, brinda posibilidades para gestionar políticas educativas, de manera más articulada entre el Estado y la ciudadanía en un proceso que fortalece a ambos tipos de actores y permite plantear alternativas de desarrollo más pertinentes para tratar de superar los posibles efectos negativos de políticas centralistas y homogeneizadoras.

Desde el ámbito local también es posible desarrollar con mayor éxito políticas intersectoriales para atender la diversidad económica, cultural, educativa y social y desarrollar estrategias de equidad para la superación de las desigualdades.

## 2.2 Objetivos del Programa de Formación

El Programa se desarrolló en cinco distritos de la región Lima Metropolitana: Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, Lurín, Independencia y Comas, con los siguientes objetivos:

### 1. Los participantes desarrollan sus capacidades ciudadanas y de gestión de políticas educativas de nivel institucional y local

*Las capacidades ciudadanas refieren:*

- Capacidad para la auto reflexión y el fortalecimiento de su identidad personal y colectiva en sus dimensiones afectiva, ética, cultural, política y de género.
- Capacidades sociales, para conducir y participar de un diálogo democrático, valorando la diversidad y el respeto a la diferencia, para el tratamiento democrático del conflicto, para el ejercicio de nuevas formas de liderazgo social.

*Las capacidades para la gestión de políticas educativas de nivel institucional y local refieren:*

- Capacidades para investigar la realidad, analizar políticas educativas en curso y para proponer políticas educativas locales, planes, programas y proyectos, con criterios de equidad, enfoque intercultural, pertinencia y viabilidad política, social, y técnica.
- Capacidad para planear y conducir procesos participativos de elaboración de políticas educativas.
- Capacidades para implementar (incidir, planificar y ejecutar) políticas educativas en diversos ámbitos del espacio institucional y local, a través de planes, programas y proyectos, así como para el monitoreo, evaluación y vigilancia de políticas.

**2. Cada municipio cuenta con una propuesta de política educativa local, integrada en un Proyecto Educativo Local, consensuado con los actores socioeducativos locales**

El Proyecto Educativo Local, consolida las aspiraciones de cambio educativo al 2021, en concordancia con el Proyecto Educativo Nacional, los problemas educativos locales prioritarios y el marco de las competencias y funciones de los gobiernos locales. Es un instrumento de gestión de largo plazo que precisa el quehacer del gobierno local en relación con la educación del distrito.

**3. Cada municipio cuenta con planes de mediano plazo (programación multianual) y al menos un perfil de Proyecto de Inversión Pública, basado en las políticas educativas consensuadas**

Puesto que el Proyecto Educativo Local es un instrumento de planificación participativa de largo plazo que contiene políticas de acuerdo a determinados ejes estratégicos, su implementación requiere de una intervención por etapas de mediano y corto plazo con metas específicas para cada una de ellas. En razón de esto, se requiere manejar criterios para efectuar la planificación de mediano y corto plazo a través de programaciones multianuales, planes operativos y proyectos de inversión específicos que permitan la implementación de las políticas priorizadas.

#### 4. Aportar al proceso de descentralización educativa en la Región Lima Metropolitana y contribuir al desarrollo de municipios educadores

Ante la ausencia de políticas regionales que orienten el desarrollo educativo de la gran Lima Metropolitana en el corto, mediano y largo plazo, es urgente articular procesos para gestionar con sus distritos un Proyecto Educativo de Ciudad, en la perspectiva de recuperar la apuesta de constituir una ciudad educadora.

### 2.3 La estrategia general de intervención

La estrategia propuesta desde la convocatoria a los participantes fue:

#### 1. La organización de colectivos locales

Los grupos locales funcionarían como una comunidad de aprendizaje en la cual se fortalecerían las capacidades individuales y el compromiso con el trabajo colectivo.

Al interior de la comunidad de aprendizaje se organizarían sub grupos de trabajo para profundizar los temas del programa y realizar actividades en la comunidad.

#### 2. El desarrollo de los módulos de formación

Cada módulo de formación se presentaba con unos propósitos específicos en relación a los desempeños y competencias que se espera desarrollar en los participantes, articulando la teoría con la práctica social a través de diverso tipo de actividades formativas, tales como:

- ***Talleres (semanales, quincenales)***

Constituyeron los espacios de reflexión crítica, de construcción colectiva de aprendizajes y elaboración de propuestas que responden a determinados criterios y supuestos que se confrontan con la experiencia y la realidad específica de cada contexto social.

- ***Trabajo en comunidad acompañamiento***

Son actividades de recojo de información, organización de consultas y diálogos ciudadanos, y promoción de la participación ciudadana a favor del desarrollo educativo local. El programa contempla organizar y acompañar grupos de trabajos organizados por temas del diagnóstico.

- ***Encuentros Interdistritales***

Los encuentros Interdistritales, han sido espacios donde los participantes de los cinco distritos comunican y comparten la reflexión de su proceso, haciendo el análisis de los escenarios de posibilidades y desafíos que va presentando la coyuntura política educativa nacional

- ***Recursos electrónicos***

El Programa utilizó de modo auxiliar recursos electrónicos para la comunicación permanente y el acceso a los recursos de información del programa.

- ***Jornadas de evaluación formativa***

Periódicamente se organizan jornadas de evaluación formativa como espacios de reflexión del proceso vivido sus avances, dificultades y alternativas; así como la puesta en común de los aprendizajes que se extraen de la experiencia de formación

Los módulos formativos propuestos fueron:

MÓDULOS	COMPETENCIAS ESPECÍFICAS	COMPETENCIAS TRANSVERSALES
<b>MÓDULO 1</b> <b>Auto reconocimiento del colectivo local</b>	Se reconoce como sujeto ético, político y cultural con derechos y responsabilidades ciudadanas en los vínculos sociales y en la construcción de la política pública para la equidad, pertinencia y calidad educativa del distrito.	Comprende críticamente la realidad socioeducativa, a través del análisis, la reflexión y evaluación de la información como un conocimiento construido desde una ubicación ética, política y epistemológica de sujetos individuales y colectivos.
<b>MÓDULO 2</b> <b>Producir conocimiento y analizar políticas</b>	Produce conocimiento sobre la realidad socioeducativa para dar sustento a la formulación de políticas locales alternativas mediante la reflexión crítica de la experiencia, la investigación social y el análisis de las políticas educativas vigentes.	Participa democráticamente en la gestión de políticas de desarrollo educativo local, valorando la importancia de la construcción democrática de lo público.
<b>MÓDULO 3</b> <b>Proceso de construcción participativa del PEL</b>	Formula políticas educativas locales a través de un proceso participativo y reflexivo para definir los marcos de acción del gobierno y la comunidad local que garanticen el derecho a la educación con equidad, pertinencia y calidad, en una perspectiva de desarrollo humano en diálogo con las políticas educativas nacionales	
<b>MÓDULO 4</b> <b>Implementación de las políticas locales</b>	Crea condiciones para la ejecución de las políticas educativas locales, diseñando de manera participativa programas y proyectos, articulando a la ciudadanía, las organizaciones sociales y el gobierno local.	

## III.

### La experiencia desarrollada en cinco distritos de Lima





# III. LA EXPERIENCIA DESARROLLADA EN CINCO DISTRITOS DE LIMA

## 3.1 PRIMERA ETAPA: La conformación de comunidades de aprendizaje

### 3.1.1 De cómo se inicia la intervención en los distritos

La oferta del programa de formación fue presentada a las municipalidades distritales (Alcalde, Consejo Educativo, Gerentes de Desarrollo Social y de Educación), para ser desarrollada mediante un Convenio Interinstitucional.

En el Convenio Tarea, se comprometió a desarrollar el programa formativo con los objetivos y productos descritos anteriormente. La propuesta incluía partir de un mapeo básico de los principales actores socioeducativos locales para luego convocarlos junto con la municipalidad, para su participación en el Programa. La selección de participantes se hizo junto con el gobierno local, considerando criterios de compromiso educativo, responsabilidad, representatividad, pluralidad, etc.

Por su parte la Municipalidad se comprometió a designar un representante para la coordinación interinstitucional a efectos del convenio y participar en la gestión del programa asumiendo parte de la responsabilidad en la convocatoria local y en la logística (ambientes y servicios) para las actividades presenciales del programa. Y lo más importante; la municipalidad se comprometió a: *“Discutir y evaluar la incorporación de los productos del programa (políticas educativas y proyecto de inversión) como insumos para la agenda del Consejo Municipal, para su debate y aprobación de ser el caso.”*

En algunos casos como el de Villa El Salvador, Villa María del Triunfo y Comas la propuesta de Convenio, llegó a ser presentada y aprobada en Sesión de Consejo

Municipal, lo que significó contar con un consenso y un compromiso plural mayor de parte de las autoridades políticas del distrito. En otros casos, como en Lurín la propuesta fue directamente aprobada por Resolución de Alcaldía. La experiencia finalmente demostró que la aprobación del convenio no fue condición suficiente para asegurar que las autoridades municipales que los firmaron cumplan con honrar la totalidad de los compromisos asumidos.

Conjuntamente con la municipalidad se hizo un mapeo de los principales actores socioeducativos del distrito para obtener una primera selección de los participantes del programa, considerando criterios antes mencionados. Particularmente se insistió mucho en el criterio de “pluralidad” lo que significa poder seleccionar no sólo a aquellos que estaban a favor de la gestión municipal sino también a los de la oposición o a los neutrales. Para esto se consultaban las propuestas de selección con algunos líderes y personalidades educativas del distrito y se visitó directamente a las principales organizaciones del distrito para presentarles la propuesta de trabajo e invitarlos a formar parte de ella.

- Los participantes llegaron a integrar en cada distrito un grupo diverso y plural: donde habían representantes de la municipalidad, líderes y representantes de organizaciones e instituciones locales, docentes y directivos de escuelas del distrito con el interés común de trabajar por el desarrollo educativo local.

A los inscritos no se les prometió una certificación de la UGEL o de alguna Universidad, sólo se les planteó las ventajas de un proceso formativo (a nivel individual y colectivo) que duraría un poco más de un año y que además exigía los siguientes compromisos:

- Disposición para realizar las acciones de trabajo en comunidad (esto es recojo de información, consultas, reuniones con en sus organizaciones, etc.) y un tiempo personal de estudio.
- Socializar lo aprendido con sus organizaciones e instituciones.
- Disposición para un diálogo respetuoso y de trabajo en equipo
- Compromiso de participación en todo el desarrollo del programa.

## La respuesta de las municipalidades y de los líderes locales

Desde un inicio las municipalidades demostraron interés, sobre todo por los “productos” ofrecidos (proyectos educativos, planes de mediano plazo, proyectos de inversión en educación). Sin embargo, no todos se comprometieron al mismo nivel. La administración municipal siempre está urgida por demandas inmediatas y por formas concretas de conseguir más recursos, por tanto una de sus motivaciones principales era contar con un proyecto de inversión pública en educación que pueda ser aprobado

por el SNIP, en tanto que lo que más difícilmente se visualizaba eran los beneficios que podía traer contar con políticas educativas locales o con proyectos educativos locales de largo plazo.

La segunda dificultad era la vigencia de una cultura de “fierro y ladrillo”, para hacer la priorización de las obras a nivel de la gestión municipal y a nivel de los presupuestos participativos, de manera que la visión de la problemática educativa se mostraba muy limitada y por tanto uno de los desafíos era sensibilizar a los participantes sobre las diversas dimensiones del problema educativo y el enfoque de desarrollo humano como eje central del desarrollo local.

Junto a lo anterior, las dudas e interrogantes frecuentes desde las primeras reuniones de presentación de la propuesta formativa, tanto a los gobiernos locales como a los líderes y representantes de organizaciones sociales fueron:

- *¿El proyecto educativo es sólo para las escuelas?*

Esto nos llevó a aclarar los supuestos y aspiración de trabajar por un proyecto de ciudad educadora, un proyecto que reconoce a la familia, la escuela, las organizaciones sociales, al gobierno local y a todo el municipio en general como actores que cumplen un rol educativo en el conjunto de interrelaciones sociales que desarrollan en una determinada comunidad y desde donde se hace necesario impulsar una acción educativa colectiva, orientada y articulada alrededor de un proyecto educativo.

- *¿Se trata de un Programa que facilitará la municipalización de la educación de nuestros distritos?*

Aclaramos que no se trataba de un programa a favor del Plan Piloto de Municipalización de la educación, el cual venía siendo muy cuestionado por no otorgar poder real a nivel local puesto que simplemente transfería una recarga de labor administrativa, con mayores responsabilidades pero sin mayores recursos para los municipios.<sup>1</sup>

- *¿Es posible generar verdaderos cambios en la educación del distrito desde un conjunto de políticas educativas locales, considerando los actuales márgenes de competencias y funciones municipales?*

Interrogante que nos obligó no sólo a aclarar el marco legal de competencias municipales y a mostrar experiencias nacionales que demuestran que si es posible

---

<sup>1</sup> El Plan Piloto de Municipalización fue una iniciativa impulsada por el Ministerio de Educación desde el segundo semestre del 2006. Para mayor información ver CNE, Pronunciamiento, [www.leontratemberg.com](http://www.leontratemberg.com), Revista Tarea N° 72, Defensoría del Pueblo Informe Defensorial N° 141 y *La educación de los Ciudadanos, política educativa en Lima Metropolitana*, Iguiñiz, /Miranda, 2011,Tarea; entre otros.

hacer propuestas y concretar proyectos importantes desde el nivel local, bajo un marco de políticas educativas adecuadas, a pesar de las restricciones de un sistema centralista y a los escasos recursos municipales.

- *¿Qué nos garantiza que la propuesta de proyecto educativo sea asumida por este y el próximo gobierno municipal?*

Duda que fuera planteada permanentemente por los representantes de la sociedad civil, muchos de ellos con una persistente desconfianza hacia las instancias de gobierno local. Frente a ello insistimos en asegurar la participación de los representantes de la municipalidad en el proceso de construcción de las políticas educativas locales. En este proceso fue clave asegurar la presencia de las diversas fuerzas políticas del distrito, más aún durante el período preelectoral que en algunos casos propició la firma de un Acuerdo por la Gobernabilidad de la Educación en el distrito que trataba de asegurar la continuidad de la gestión del PEL, en el siguiente período de gestión municipal.

- *Dificultad para articular a organizaciones, emprendimientos y movimientos de jóvenes*

Durante el proceso de identificación y convocatoria al inicio del Programa, encontramos en las organizaciones de jóvenes altos niveles de desconfianza respecto del gobierno local. En su experiencia de diálogo con la autoridad municipal, incluso cuando se lograban avances importantes en la aprobación de políticas, la acción de las municipalidades no fue coherente con los compromisos asumidos. Particularmente en los procesos de presupuesto participativo donde las iniciativas impulsadas por los jóvenes aún contando con aprobación, no se ejecutaban.

## Las primeras lecciones de este proceso

- *Lo educativo si convoca*

A pesar de las dudas y dificultades, la respuesta que primo en los distritos seleccionados fue una aceptación a formar parte de este proceso. Animaba el entusiasmo de poder encontrar alternativas diferentes a las comúnmente ya trabajadas y que no habían dado resultado en la mejora de la calidad de la educación. Lo “educativo” aparecía como una preocupación constante y común que atraía la participación de todos ya sea en su condición de padres de familia, dirigentes, representantes de instituciones que trabajan por la educación y de las autoridades locales. Así, el tema educativo permitió articular diversidad de actores locales alrededor de un interés común.

- *La voluntad política del gobierno local y el nivel de ciudadanía activa condicionan el éxito del proceso.*

La negociación inicial con la municipalidad y con los actores locales debe darse sobre la base de reglas de juego claras respecto a los compromisos que se asumen. Sin embargo más allá de la formalidad de los convenios interinstitucionales, en cada municipio la respuesta a la convocatoria y el nivel de compromiso de los actores con el proceso va a depender de la *voluntad política del gobierno local* para priorizar el desarrollo educativo y para brindar apertura y confianza a la participación ciudadanía. Junto a esto, el **nivel de ciudadanía activa** del distrito (capacidad de organización, experiencia y motivación para la participación) son factores claves que ayudan a asegurar condiciones iniciales de éxito. Así, en los distritos con mayor tradición de experiencia de organización y participación ciudadana como Villa El Salvador el nivel de convocatoria desde los inicios del proyecto fue mayor.

Pretender impulsar un proceso de concertación entre gobiernos locales y ciudadanía supone que ambas instancias entiendan qué solo así se puede construir gobernabilidad y avanzar hacia el desarrollo; que la ciudadanía supere la desconfianza hacia el poder político y que el gobierno local esté dispuesto a compartir poder.

Eleodoro Mayuri, un dirigente de Villa el Salvador, manifestaba: “*El Programa nos ha planteado el desafío de seguir capacitándonos, asimismo nos ha explicado por qué es importante trabajar con la autoridad local, especialmente con las electas recientemente. El compromiso es compartido, gobierno local, docentes y organizaciones sociales y creo que este es el reto, trabajar en función de un proyecto educativo local*” (**Tarea Informa N° 99**)

### 3.1.2 La puesta en marcha del proceso de formación

El programa se desarrolla a través de cuatro módulos de formación que marcaron etapas bien diferenciadas respecto a los procesos y resultados obtenidos en los participantes.

Los módulos incluyeron talleres en cada distrito, trabajo en la comunidad, (recojo de información, organización consultas y diálogos ciudadanos, reuniones con sus organizaciones.), encuentros interdistritales con fines de intercambio de experiencias, acompañamiento y asesoría a grupos de trabajo en cada distrito, actividades de autoevaluación e interevaluación.

## La conformación de una comunidad de aprendizaje a nivel local (Módulo I)

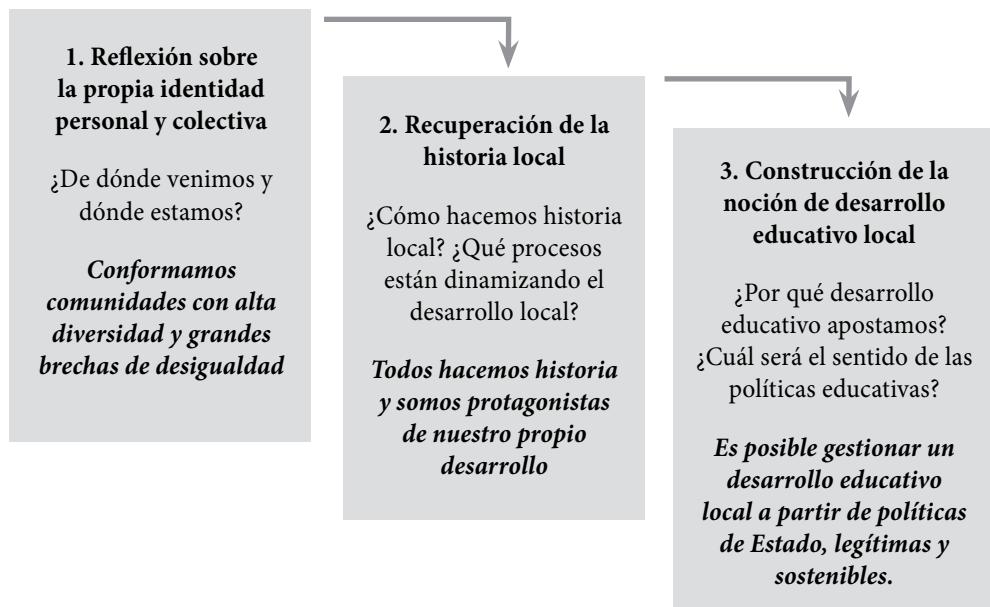
En cada distrito se conformó un grupo de participantes con el objetivo de constituirse en una comunidad de aprendizaje. En consecuencia, a partir del primer módulo se pretendió generar un espacio apropiado para que los participantes profundicen sobre su identidad individual y colectiva como ciudadanos, con una historia común y con capacidades para participar activamente en el desarrollo humano sostenible del distrito y, de manera particular, en la gestión educativa local. Estos colectivos desde un inicio se proyectaron como un movimiento ciudadano que gestionaría políticas educativas locales.

Este primer momento de “auto reconocimiento como sujeto colectivo” se explica por un enfoque de desarrollo que ubica a las personas como centro de todo desarrollo posible, no sólo como destinatarias de los impactos del desarrollo que se pretende, sino como conductoras de los mismos procesos que se desea emprender. El supuesto de fondo era la consideración de que no se pueden pretender mejoras en la calidad de vida de una comunidad sino se reconoce su protagonismo, su historia, sus aspiraciones y su capacidad de aprender de la propia experiencia para proyectar acciones colectivas.

El programa general desarrollado en el primer módulo fue:

MÓDULO	COMPETENCIA ESPECÍFICA	Temática	Actividades
<b>MÓDULO 1</b> <b>Conformación de una comunidad de aprendizaje (20 horas)</b>  <i>Junio – agosto del 2009</i>	Se reconoce como sujeto ético, político y cultural con derechos y responsabilidades ciudadanas en los vínculos sociales y en la construcción de la política pública para la equidad, pertinencia y calidad educativa del distrito.	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Identidad en la diversidad. Ciudadanía Intercultural.</li><li>2. Recuperación de la historia colectiva.</li><li>3. Noción de desarrollo local y educativo.</li><li>4. El sentido de las políticas educativas.</li></ol>	<p>3 talleres (12 horas)</p> <p>I Encuentro Interdistrital (8 horas)</p> <p>Lecturas complementarias.</p> <p>Evaluación del proceso durante el I Encuentro.</p>

Bajo esta orientación, la ruta metodológica del módulo se desarrolló a partir de las siguientes reflexiones centrales:



La metodología de trabajo para estas reflexiones incluyó reflexiones individuales y colectivas sobre la recuperación de la propia historia, diseño de líneas de tiempo y descubrimiento de los principales procesos que dinamizan el desarrollo local, plenarios, exposiciones dialogadas, lecturas complementarias y evaluación de los resultados obtenidos y del proceso seguido para aprender.

Con el I Encuentro Interdistrital se concluyó el Modulo I del Programa de Formación en Gestión de Políticas Educativas, el cual logró generar un espacio para que los participantes reflexionen sobre su identidad individual y colectiva, como ciudadanos con una historia común y con capacidades para participar activamente en el desarrollo educativo del distrito. Se conformaron colectivos locales (pequeñas comunidades de aprendizaje) motivadas para continuar participando en el programa de formación.

## Las respuestas de los participantes y las primeras reflexiones

Partir del auto reconocimiento de la propia identidad como sujetos individuales y colectivos, la identificación y el respeto a la diversidad, es el primer paso para posibilitar un *diálogo intercultural*, premisa básica de todo proceso formativo y de toda política que pretende ser *inclusiva e integradora*.

Es decir, sobre el proceso de formación aprendimos que el reconocimiento reflexivo de la identidad de los colectivos y su condición ciudadana, es un punto de partida indispensable para tender puntos de encuentro y construir nuevas identidades en relación a aspiraciones comunes, mucho más cuando se intenta impulsar el proceso formativo en grupos bastante heterogéneos y orientado a la construcción de políticas públicas. Así, logramos juntar a dirigentes, docentes de escuela, directores de Organizaciones No Gubernamentales, docentes universitarios, representantes de organizaciones sociales de base, autoridades políticas, etc. Confirmamos además que el pretender diseñar políticas que cumplan una función integradora, para pretender dar respuesta a problemas que atañen a todos los ciudadanos es vital partir del reconocimiento de la persona y de sus características fundamentales como sujeto individual, social histórico y político.

*“Nos llegamos a reconocer como parte de un colectivo con capacidad para ser protagonistas de nuestra propia historia y nuestro propio desarrollo, articulando experiencias previas como ciudadanos, como educadores y como dirigentes locales, con los nuevos saberes discutidos en el programa, a partir de un proceso reflexivo y participativo (...) resaltamos el reconocimiento de la participación como proceso central en la construcción de las políticas educativas locales”. (Informe del Encuentro Interdistrital. Boletín Diálogo Ciudadano N° 5, octubre 2009)*



*El I Encuentro me permitió reforzar lo que “he venido aprendiendo en el primer modulo, el tema de identidad, sentirme actor involucrado en educación. Estas iniciativas deben ser reforzadas a nivel político”. Vladimir Unapilco Champi, del Foro Social de Villa El Salvador. (Publicado en Tarea Informa N° 85, en [www.tarea.org.pe](http://www.tarea.org.pe))*

*“Actuando como actores de nuestra historia con responsabilidad compartida, con conciencia ciudadana cada integrante de la localidad: Obrero, club de madres, ama de casa, profesional tienen una rica experiencia por compartir y conservar pues la importancia de escucharnos debatir discutir y vivencia de que nuestro proyecto tiene espíritu fuerza y un gran amor para trabajar por nuestra sociedad”. María del Rosario Salcedo Santibáñez (Docente de Comas)*

*“En uno de los primeros talleres, cuando identificamos nuestra procedencia con la dinámica del mapa y nos dimos cuenta que en Villa El Salvador, está representado todo el Perú, porque hay ciudadanos y ciudadanas que provienen de las distintas regiones del país, me llamó la atención comprobar nuestra gran diversidad y la pregunta era como construir identidad sobre la base de tanta diversidad. Entonces, reflexiones como está y otras más que se dieron a partir de la recuperación de nuestra historia local, me hicieron pensar que no se trataba de un curso más...La verdad, este programa fue calando porque no era un “curso”, puesto que los participantes no sólo formaban parte de un proceso formativo sino que realmente se involucraban en el proceso de construcción del PEL, animados por el sueño; qué queremos para la educación de VES. Luego, el querer construir una sociedad educadora y ser parte de esta construcción es una gran responsabilidad”. Lourdes Ordoñez (Profesora y dirigente de organización social de Villa El Salvador). Jornada de Evaluación Final-mayo 2011)*

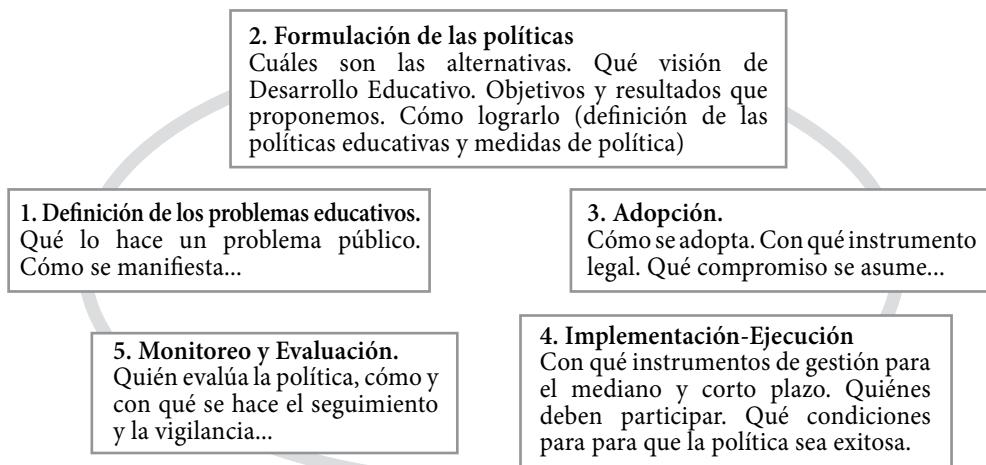
Un Programa de Formación en Gestión de Políticas, específicamente educativas, se propone fortalecer las capacidades de los actores locales, reconociendo su identidad, diversidad y fortaleciendo su ciudadanía a partir de la conformación de una comunidad de aprendizaje que integre a los ciudadanos con sus autoridades locales para actuar en corresponsabilidad por una educación para el desarrollo humano.

## 3.2 SEGUNDA ETAPA: aproximación a la realidad socioeducativa local (módulo II)

En esta segunda etapa partimos de los siguientes supuestos:

1. **El reconocimiento del Proyecto Educativo Nacional, como una política de Estado que brindaba un marco para articular la propuesta de políticas educativas locales.** El PEN marcaba la pauta de la visión de educación a la que se aspira. Sus objetivos estratégicos orientaban las grandes aspiraciones de cambio y la necesidad de conocer **de qué situación partimos en el distrito**, en relación a cada uno de ellos. Por tanto en esta etapa había que partir del **análisis del marco de las políticas nacionales propuestas por el PEN** para luego determinar cómo estamos en relación a los objetivos y resultados que propone el PEN.
2. **La identificación de los problemas educativos es el punto de partida para la formulación de las políticas educativas.** Esto es, el diagnóstico de la realidad socioeducativa local constituye el punto de partida para la determinación de las prioridades educativas locales y la formulación pertinente de las políticas educativas locales.

## El ciclo de las políticas públicas<sup>2</sup>



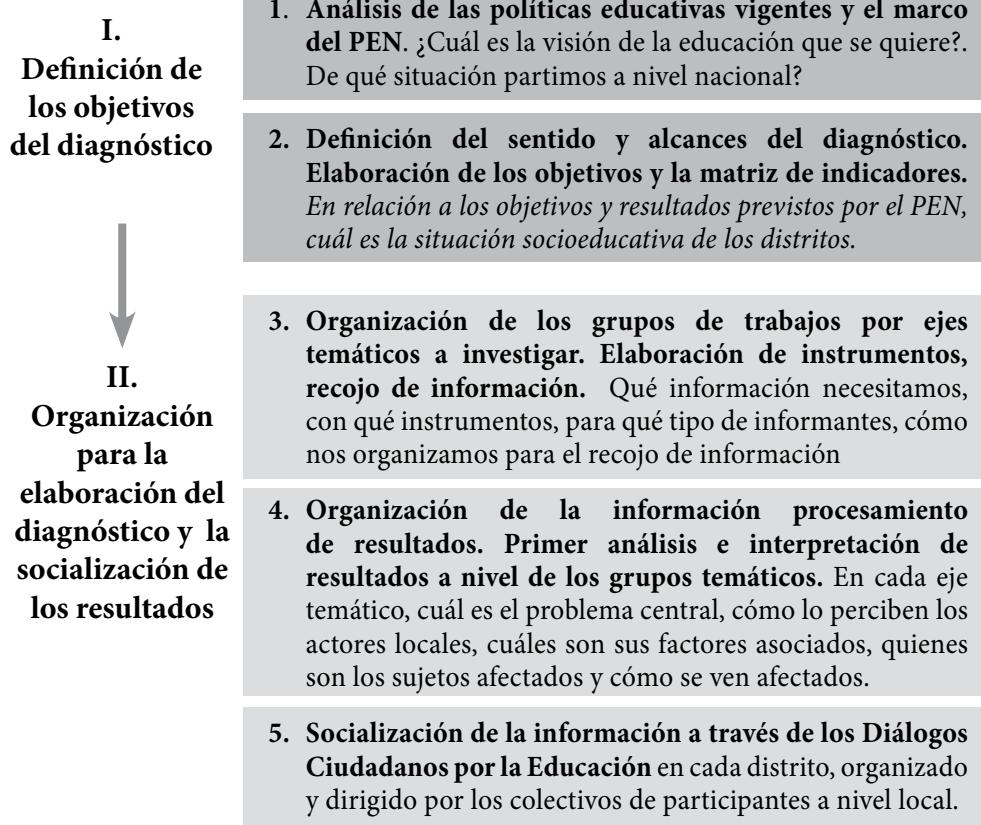
3. El recojo de información diagnóstica supone considerar *indicadores cualitativos y cuantitativos, en relación no sólo a problemas, sino también a las demandas, investigaciones y experiencias innovadoras que aportan al desarrollo educativo local*.

El programa general desarrollado en este módulo fue el de más larga duración y el que demandó mayor trabajo práctico en comunidad:

MÓDULO	Competencia específica	Temática	Actividades
MÓDULO 2 Aproximación a la realidad socioeducativa local (108 horas)  Agosto 2009 junio 2010	Produce conocimiento sobre la realidad socioeducativa para dar sustento a la formulación de políticas locales alternativas mediante la reflexión crítica de la experiencia, la investigación social y el análisis de las políticas educativas vigentes.	1. El Diagnóstico Socioeducativo Local. Diseño: Objetivos, supuestos básicos, metodología e instrumentos.  2. Organización para el recojo de información local.  3. Análisis de información de fuentes primarias y secundarias.  4. El Marco de las políticas educativas nacionales.	15 talleres (60 horas) Trabajo en grupos por eje temático del diagnóstico (12 horas) Recojo de información local (20 horas) Organización y ejecución del I Diálogo Ciudadano. 8 horas. II Encuentro Interdistrital (8 horas). Incluyó, intercambio de experiencias, evaluación de coyuntura y evaluación del proceso.

2 Adaptado de Anderson Jones y Hughes Owen (1998).

En tanto que la ruta metodológica seguida se puede graficar de la siguiente manera:



En esta parte, es donde más se evidenció la heterogeneidad de los grupos de participantes, algunos con mucho más experiencia que otros para el diseño, recojo y organización de la información. Los grupos había desde profesionales con grado de magíster hasta ciudadanos y ciudadanas con mucha experiencia dirigencial pero que no habían concluido el nivel secundario. A pesar de todo, descubrimos que era muy importante para todos, la puesta en común de las diversas percepciones de los problemas socioeducativos. Intentamos no enredarnos en tecnicismos respecto a las posibilidades de diseño y técnicas de recojo de información y orientar un proceso que combinara la metodología del diagnóstico participativo con las posibilidades de realización de un estudio exploratorio muy básico. A la luz de los objetivos estratégicos del PEN, la pregunta general era ¿De qué situación partimos a nivel local?, ¿Con qué información contamos (fuentes secundarias)? Y ¿Qué información necesitamos (fuentes primarias)?

Inicialmente tendían a agruparse por un lado todos los que trabajan en Organizaciones No Gubernamentales, por otro lado todos los profesores y directores de escuela, por otro los dirigentes sociales de base y por otro los funcionarios y autoridades locales. Sin embargo, ya desde el primer módulo se había superado en parte esta situación y en el segundo módulo logró superarse al formarse grupos en función a temas y la experiencia y el interés de cada uno.

*La heterogeneidad del grupo ha sido muy enriquecedora y sobre todo participativa respetando las ideas, propuestas, llegando a una concertación (ponerse de acuerdo), considerando las prioridades, la preocupación y que sean posibles de atenderse(...). Esta experiencia te permite la integración y confrontación de la teoría con la vivencia real, la práctica social y sobre todo hacer que otros se contagien y se sumen para a este esfuerzo... Carmen de la Cruz Almeyda (Docente de Comas) Jornada de Evaluación Final*

*Al participar en los talleres, formamos grupos de trabajo con líderes locales y profesionales de otras áreas como salud, municipio, mesa educativa, etc. Como docente secundario, creo que muchas veces tenemos prejuicios hacia las personas que no son de nuestro sector o nuestro nivel, pero en este caso comprobé que a medida que pasaba el tiempo y nos conocíamos más, me di cuenta que tengo mucho que aprender de estas personas (...). Finalmente, hemos realizado un aprendizaje cooperativo, democrático en un clima de cordialidad y respeto a las ideas de los demás. Iván Ronald Meza Zavala (Docente de Educación Secundaria. Independencia)*

El diagnóstico fue la primera acción en la comunidad desarrollada por los colectivos locales. Implicó una búsqueda de información, a partir de fuentes primarias y secundarias, sobre la situación socioeducativa local. Para esto, se organizaron grupos de acuerdo a temáticas definidas por los objetivos estratégicos del PEN.

Los grupos recibieron asesoría para diseñar una matriz que orientó la búsqueda de información a través de instrumentos diversos y posteriormente reflexionaron sobre los hallazgos.

La información obtenida se reorganizó en función a las prioridades locales detectadas con el procesamiento de los datos. Esto es, se ubicaron los actores y sectores que requieren mayor atención en el distrito. A partir de entonces la información diagnóstica ya no se organizó en base a los objetivos estratégicos del PEN, sino en base a las prioridades locales, lo cual no significa una desarticulación con las apuestas del PEN, sino una

mejor visualización de los aspectos sobre los cuales había que brindar una atención focalizada, atendiendo a principios de equidad y desarrollo centrado en las personas.

Pensar en un desarrollo centrado en las personas, metodológicamente orientaba a diseñar objetivos y resultados esperados pensando en sectores concretos de población. Por este motivo los ejes estratégicos para organizar las políticas educativas locales serían: Infancia y adolescencia, juventud, docencia y sociedad educadora. Alrededor de cada uno de estos ejes, se van a diseñar luego los objetivos y resultados del Proyecto Educativo Local.

Los resultados del diagnóstico fueron luego socializados y debatidos en un primer Diálogo Ciudadano por la educación, organizado y dirigido por los propios colectivos locales (participantes del programa) en cada distrito. En estos eventos se recogen opiniones y aportes para mejorar la interpretación de los problemas desde la visión de los propios actores locales. Luego se sistematiza información y se elabora el documento final del Diagnóstico Socioeducativo Local.

*Los diagnósticos socioeducativos locales se concluyeron y se socializaron en julio del 2010 a través de eventos públicos en cada distrito (I Diálogo Ciudadano por la Educación). Sirvieron no sólo para efectos del PEL y para desarrollar capacidades en los participantes sino también para poner en agenda pública las propuestas de política educativa elaboradas por los colectivos locales. Los diálogos fueron el escenario para este proceso.*

## Reflexiones y respuestas de los participantes

La elaboración de los diagnósticos socioeducativos locales fue un proceso que demandó mucho más tiempo que el estimado inicialmente (cerca de un año). Marchamos a paso lento pero seguro para garantizar la comprensión del proceso. Hubo mucha inversión de tiempo para acompañar y asesorar a cada grupo, durante todo este proceso. Los instrumentos aplicados para el recojo de información fueron diversos (encuestas, entrevistas, grupos de discusión, fichas de registro, etc)

En este período hubo algunas bajas en el número de participantes del programa, algunos opinaron que fue por el gran esfuerzo demandado en ellos para el recojo de información local. Sin embargo llamó la atención observar el compromiso de los que permanecieron en el programa, entrevistando a docentes, a estudiantes, a dirigentes locales, a funcionarios municipales y otros. Otros conduciendo grupos de discusión y focus group, intentando averiguar información más cualitativa que ayudara a determinar demandas y percepciones en relaciones a los problemas educativos locales.

Estando a puertas de un proceso electoral para elegir a las nuevas autoridades municipales, la socialización de diagnósticos a través de los Diálogos Ciudadanos, ayudó a formular y evaluar las propuestas de los candidatos

*“El diagnóstico es un aporte para que los candidatos formulen propuestas más pertinentes a la realidad del distrito. En este marco es necesario colocar las propuestas de políticas educativas locales en la agenda pública local como prioridad para el desarrollo del distrito”. Víctor Nicho (representante del CCL I). Diálogo Ciudadano por la Educación en Villa El Salvador.*



Participar directamente en el recojo de información local ayudó a tener mayor conciencia de los problemas educativos locales desarrollar mayor conciencia y compromiso con el entorno.

*Como dirigente y líder de mi zona, me invitaron a participar en el COMUDENA (Comisión Multisectorial de los Derechos del Niño Niña y Adolescentes), y una de las comisiones que se trataba sobre educación me fue fácil participar para priorizar la problemática educativa del distrito, ya que en este programa he recorrido los centros educativos del distrito recogiendo los datos sobre los trabajos de los profesores y alumnos y las necesidades de las Instituciones Educativas. Celia Inocencia Zarate Javier (Villa María del Triunfo)*

*Participar en un diagnóstico local nos permite desarrollar mayor conciencia y compromiso frente a los problemas educativos locales. Nos percibimos también como parte de la solución de dichos problemas. Así se logró involucrarnos más en el ámbito educativo y ampliar la participación de los otros actores locales. El diagnóstico también permitió conocer las instituciones del distrito y sus interrelaciones, nuestras debilidades y potencialidades. Finalmente a partir de esta experiencia fortalecemos nuestras capacidades para investigar y aplicar diversas estrategias de búsqueda de información. Marlene Haro (Villa El Salvador). II Encuentro Interdistrital.*

*A nivel personal, el programa de formación, me ha permitido tener mayor conocimiento de mi realidad (...). Me ha ayudado porque he podido sistematizar mejor la problemática educativa distrital, justamente vamos a trabajar un plan junto con las autoridades locales a fin de atender los problemas más álgidos que día a día afectan a la comunidad. Lucy Magdalena Arcenio Escudero (Directora de la I.E.I 334 Comas). Tarea Informa N° 99.*

El diagnóstico permitió desarrollar saberes técnicos (metodologías y técnicas de recojo de información), saberes prácticos (comprensión de la propia realidad), saberes emancipatorios (compromiso para transformar la realidad, capacidad propositiva)

### **3.3 TERCERA ETAPA: la construcción participativa de las políticas educativas locales**

Con el diagnóstico se identificaron los problemas educativos locales prioritarios sobre la base de los cuales se determinarían, en esta etapa, las propuestas de política educativa local considerando el marco de competencias de las municipalidades según la Ley Orgánica de Gobiernos Locales.

Sin embargo este período de inicia con grandes dificultades. El periodo preelectoral municipal se vivía con más intensidad y la polarización de las fuerzas políticas aumentaba. Algunos participantes del programa se integraron a listas de postulantes a regidores, otros formaban parte de los comités de campaña. En algunos casos se tuvo que suspender talleres o reuniones porque en el distrito había mucha movilización por los mítines de campaña. En el caso de Lurín a pedido de los participantes se suspendieron los talleres y jornadas de trabajo por un tiempo.

Decidimos marchar a ritmo de los grupos, lo que significó otorgar mayor tiempo para el desarrollo del módulo y aprovechar la coyuntura electoral para continuar poniendo en agenda pública los resultados del diagnóstico socioeducativo, alcanzarlo a los candidatos y orientar su uso para confrontar las propuestas. En Villa El Salvador el espacio brindado para esta difusión fue el Centro de Comunicación Popular.

***Los supuestos de partida para esta etapa fueron:***

Las políticas educativas contienen un conjunto de principios (ideologías, valores, opciones) que deberán traducirse en objetivos, estrategias, programas, proyectos y

acciones que orientan la acción educativa a nivel local. Entendiendo que dicha acción educativa se desarrolla en el campo de la educación formal, no formal e informal.

Los principales enfoques que orientarán el diseño de las políticas de desarrollo local serán: **Enfoque de equidad** (el cual debe poder apreciarse tanto en los procesos como en los resultados educativos que se proponen, así como en el tratamiento de las condiciones de educabilidad). **Enfoque de equidad de género** (Implica promover políticas a favor de la igualdad de oportunidades educativas para mujeres y para varones). **Enfoque de ciudadanía Intercultural** (supone medidas concretas para atender la diversidad y no reproducir las desigualdades sociales; fortalecimiento de la institucionalidad democrática). **Enfoque de desarrollo humano sostenible y enfoque de derechos** (supone políticas centradas en el desarrollo de capacidades de las personas como la mayor inversión a favor del desarrollo, mejorando las condiciones en las que se hace posible el derecho a una vida digna)

**La apuesta por una sociedad educadora**, es el eje central del sentido de las políticas educativas. Esto es, una sociedad que consciente de su rol como agente educativo actúa en sinergia a favor de la “emancipación” de los sujetos, haciéndolos más autónomos, propositivos y transformadores de realidades adversas que impiden el desarrollo humano.

En esta etapa los componentes del proceso formativo fueron:

MÓDULO	Competencia específica	Temática	Actividades
<b>MÓDULO 3</b> <b>Proceso de construcción participativa del PEL (48 horas)</b>  (Julio a diciembre 2010)	Formula políticas educativas locales a través de un proceso participativo y reflexivo para definir los marcos de acción del gobierno y la comunidad local que garanticen el derecho a la educación con equidad, pertinencia y calidad, en una perspectiva de desarrollo humano en diálogo con las políticas educativas nacionales	1. Sociedad Educadora, fin y medio para un desarrollo humano sostenible  2. El rol de los gobiernos locales en educación  3. El Proyecto Educativo Local.  Formulación de la Visión, objetivos estratégicos y resultados.  Formulación de las políticas educativas y medidas de política.  Plan de Acción para iniciar la implementación del PEL.	8 talleres (32 horas))  II Diálogo Ciudadano. 8 horas)  Lecturas complementarias.  III Encuentro Interdistrital (8 horas). Incluye evaluación del proceso.

La ruta metodológica seguida para el desarrollo del módulo fue:

Determinar primero **hacia dónde** queremos orientar el desarrollo educativo local: Luego definir el **cómo** haremos para alcanzar eso que proponemos y esto es lo que constituirá la propuesta de políticas y las medidas de política.



Esta parte culmina con la elaboración del Proyecto Educativo Local, un instrumento de planificación del largo plazo que señala las políticas y medidas de política educativas locales.

Es importante señalar que cuando se desarrollan los segundos diálogos ciudadanos en cada distrito, en noviembre del 2010 ya se habían elegido a las nuevas autoridades municipales, aunque estas aún no habían asumido sus nuevos cargos. Se les invitó a participar en estos eventos públicos para presentarles la propuesta de proyectos educativos locales. Así mismo se invitó a los representantes de las Unidades de Gestión Educativas Locales (aunque estos no se hicieron presentes en todos los casos), y a las autoridades electas del gobierno municipal de Lima Metropolitana. La estrategia era presentar la propuesta a las autoridades políticas y educativas responsables de implementar las políticas del Proyecto Educativo Local.

En algunos casos durante el II Diálogo se logró firmar el Acuerdo por la Gobernabilidad de la Educación. Aunque no se contó con presencia de los nuevos Alcaldes, pero sí de regidores recién electos, en estos eventos, las nuevas autoridades políticas y educativas que asistieron, así como los diversos representantes de las organizaciones sociales firmaron su compromiso en apoyar la continuidad y operatividad del Proyecto Educativo Local recién elaborado.

***En Villa El Salvador*** antes de culminar el anterior periodo de gestión municipal, se aprobó en Sesión de Consejo Municipal el Proyectos Educativo Local del distrito. La ordenanza de aprobación adicionalmente dispuso la creación de una instancia de participación ciudadana: el Consejo de Educación del Distrito. Esta sería la instancia que en adelante se encargaría de concertar, monitorear y evaluar la implementación de las políticas del Proyecto Educativo Local. Asimismo mediante Resolución de Alcaldía se reconoció y agradeció al Grupo Impulsor del PEL, integrado por el colectivo de participantes del Programa de Formación.

## Reflexiones y respuestas de los participantes

El haber sido partícipe de un proceso de construcción de políticas públicas, aporta satisfacciones personales, deja la certeza de un aporte útil para la comunidad, pero también permite percibir nuevos desafíos.

---

*Aquí en Villa María, hasta la fecha he asumido cargos dirigenciales primero en comités de aula y luego representante de APAFA y ahora representante de CONEI. En toda esta trayectoria no visualice bien mi participación como dirigente en relación con la educación en el distrito y en los cambios que beneficiarían a mi comunidad mucho menos qué políticas públicas se necesitaba proyectar o estamos trabajando. Pero a partir de este programa nos abre el panorama mucho más amplio el conocimiento sobre las políticas públicas, además el compartir las vivencias con los diferentes actores locales. Elizabeth Suárez Riofano (Dirigente de Villa María del Triunfo) Jornada de Evaluación Final.*

---

*Vivo en una zona urbanizada, Huertos de Lurín, ajena a diversos problemas de comunidad, con lotes de 3 000, 5 000 o 10 000 m<sup>2</sup> cada vivienda, donde cada uno es una isla, resolviendo sus problemas personales, familiares o necesidades básicas, no viviendo los problemas o necesidades de otras realidades, como docente tenía muchos problemas que resolver en mis alumnos y eran muchos. Hasta que me llegó una invitación de un amigo de la SUTE XVIII Sector profesor Carlos Rivas, para participar en los talleres para elaborar un Proyecto Educativo Local asistí algo obligado y con cierto pesimismo, ya que antes había sido dirigente en mi comunidad y había sufrido muchas decepciones. Cuando experimenté el entusiasmo de los asistentes, me entusiasme en cada oportunidad me comprometí más y más hasta hoy. Sentí que valoraban mis aportes, sentí que era importante en la elaboración del Proyecto, que iba a beneficiar a una gran comunidad en el futuro, aunque interrumpidamente sentía más cariño por Pachacámac pero las necesidades educativas no tienen límites. Ahora que sea ha concluido tengo una satisfacción personal, emocional y espiritual. Manuel Atauje (Dirigente del SUTE 18. Lurín) Jornada de Evaluación Final.*

*El Programa de Formación en Gestión de Políticas Educativas Locales Me ha abierto la visión de lo que debe ser la relación entre el dirigente y la educación. No estamos divorciados porque es parte de nuestra responsabilidad trabajar por la mejora de nuestro distrito. El programa nos ha planteado el desafío de seguir capacitándonos, asimismo nos han explicado por qué es importante trabajar con autoridad local, especialmente con las electas recientemente. El compromiso es compartido, gobierno local, docentes y organizaciones sociales y creo que este es el reto, trabajar en función de un Proyecto educativo local. Eleodoro Mayuri. (Dirigente de Villa El Salvador) III Encuentro Interdistrital. Tarea Informa N° 99.*



**La experiencia demostró que** los colectivos locales se fortalecen a través de espacios formativos, pero no se mantienen a base del discurso sino a partir de actividades socialmente útiles y personalmente gratificantes en la medida que contribuyen a su desarrollo personal y social. La consolidación de un movimiento ciudadano implica también trabajar estrategias con las municipalidades para promover una gestión educativa local más participativa y concertadora.

## 3.4 CUARTA ETAPA: Iniciando la implementación de las políticas educativas

Recién se habían instalado las nuevas autoridades municipales y algunos de ellos no se reconocieron en los avances desarrollados por los colectivos locales en la formulación del proyecto educativo local.

Los nuevos gobiernos municipales, en su mayoría elegidos con un bajo porcentaje de votos a favor<sup>3</sup> se instalaban en medio de una serie de conflictos con quienes tenían que compartir el poder. Su debilidad institucional se evidenciaba en los conflictos que se suscitaron durante los primeros meses de su gestión, en la demora y resistencia para asumir los proyectos locales prioritarios y en la comprensión de los procesos que requerían continuidad y liderazgo. En medio de este contexto, como suele suceder, algunas autoridades y funcionarios nuevos pretendieron desconocer los avances desarrollados por los colectivos locales en la anterior gestión municipal. Marcados por el interés de querer hacerlo “todo de nuevo”. Hubo que invertir algún tiempo en reuniones con las nuevas autoridades para explicar la importancia del proceso de construcción participativa del PEL.

Ayudó mucho en esta parte contar con algunos regidores que habían sido participantes del Programa y la presión que ejercieron los colectivos locales que se preocuparon por defender la continuidad del proceso.

**En Comas**, la nueva gestión municipal solicitó un nuevo Diálogo Ciudadano para la presentación pública del PEL. Este evento se denominó: Foro de consulta del PEL al 2021 y luego de esto se inició nuevamente la gestión de la aprobación del PEL. **En Lurín** la nueva organización municipal, ya no contemplaba una Gerencia de Educación sino sólo un Programa de Educación que depende de la Gerencia de Desarrollo Social. **En Villa El Salvador** inicialmente se instalan las comisiones de regidores sin aprobar la existencia de una Comisión de Educación, posteriormente se reconsidera esta decisión y se crea la Comisión Especial de Educación y Salud, presidida por un nuevo regidor, participante del Programa de Formación. **En Independencia y en Villa María del Triunfo**, el proceso de aprobación del PEL sufre varios retrasos, aunque las nuevas autoridades manifestaron voluntad para dar continuidad al proceso

---

<sup>3</sup> Un caso particular es Comas que eligió al Alcalde Nicolás Kusonoki por más del 45%.

Pese a las dificultades el Programa de Formación continuó, intentando integrar en esta parte a nuevos funcionarios municipales, hecho que se logró sobre todo en Villa El Salvador y Villa María del Triunfo.

Después de las reuniones de socialización del PEL con las nuevas autoridades, en esta parte se propone el diseño de la estrategia de trabajo para la primera fase de implementación del Proyecto Educativo Local (periodo 2011-2014) que coincide con el período de la nueva gestión municipal, por tanto era importante integrar a sus representantes en este proceso).

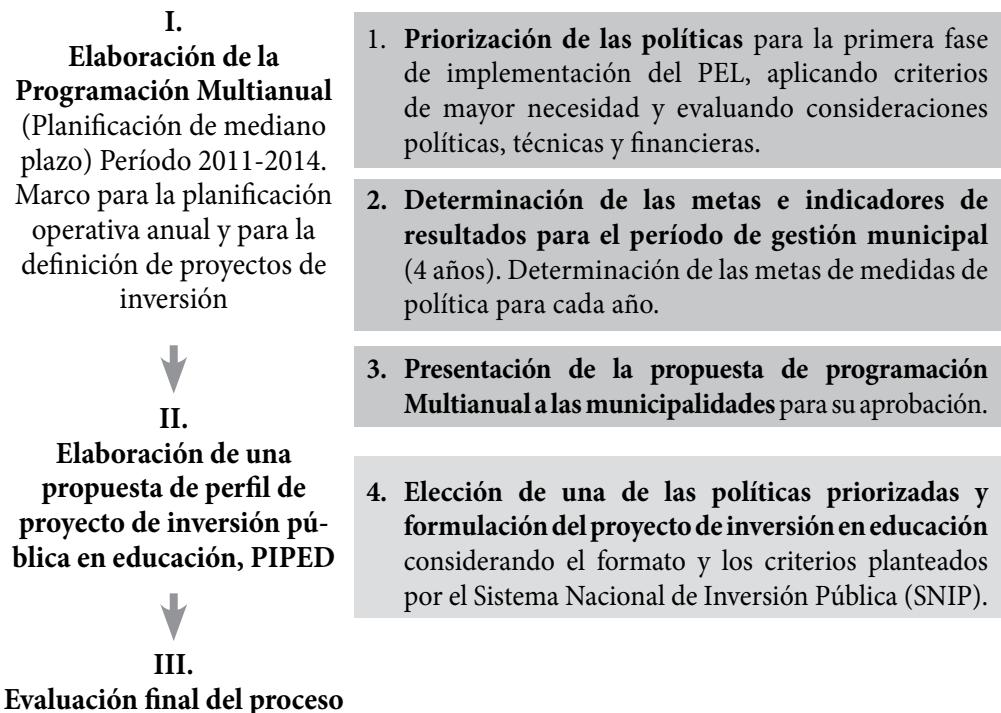
***Los supuestos de partida para esta etapa fueron:***

- La experiencia de elaboración de proyectos educativos de nivel local y regional ha tenido éxito en llegar a través de procesos concertados y participativos a su aprobación y difusión. Pero en su implementación ha tenido dificultad para convertirse efectivamente en guía de la gestión de gobierno. Por ello una apuesta fundamental ha sido considerar que el proceso de elaboración del proyecto tiene que incluir la formulación de planes de corto y mediano plazo que permitan que los PEL sean parte de los planes multianuales y operativos de los municipios o gobiernos regionales y cobren existencia en sus presupuestos regulares.
- Puesto que el PEL es un instrumento de planificación de largo plazo (al 2021) que contiene un conjunto de políticas distribuidas en ejes estratégicos, no se puede iniciar la implementación de todas a la vez; no alcanzarían los recursos ni el potencial humano disponible. Por tanto es necesario determinar las fases o etapas de implementación del PEL, a través de planes de mediano plazo y planes operativos anuales.
- Para la priorización de las políticas a implementar en la primera fase de ejecución del PEL, es necesario precisar qué nivel de importancia adquiere cada una a la luz de los problemas priorizados en el diagnóstico, aplicando el criterio de “mayor necesidad” y evaluando luego las consideraciones políticas, técnicas y financieras. Diferenciar qué es lo urgente y qué es lo prioritario, cuáles son las políticas que en una primera fase ayudarán a crear condiciones para que luego se puedan implementar otras de mayor impacto
- La prioridad de una política está determinada por su sintonía con determinado nivel de necesidades sociales, pero también con la legitimidad social que se requiere para posicionar el proyecto y con su potencial transformador.

Los componentes centrales del programa desarrollado fueron:

Módulo	Competencia a desarrollar	Temática	Actividades
<b>MÓDULO 4</b> <b>Implementación de las políticas locales</b>	Crea condiciones para la ejecución de las políticas educativas locales, diseñando de manera participativa programas y proyectos, articulando a la ciudadanía, las organizaciones sociales y el gobierno local.	Priorización de políticas educativas.  Programación Multianual (Primera fase de implementación del PEL)  Definición de las metas de cada medida de política y el avance anual esperado. Definición de metas por resultado.  Perfil de proyectos de inversión seleccionados a partir de la programación multianual.	9 talleres  2 jornadas interdistritales.  1 jornada de evaluación y sistematización.

La ruta metodológica que se siguió fue:



## Reflexiones y respuestas de los interlocutores

El debate sobre los contenidos de las políticas propuestas y su evaluación de acuerdo al criterio de mayor “necesidad” en función a sus posibilidades de impacto para la superación de los problemas educativos de fondo, permite hacer una priorización de las políticas más seria y objetiva. Permite entender mejor el sentido de las políticas, capitalizar una ruta metodológica con criterios de priorización y tomar acuerdo sobre qué hacer para una primera etapa de implementación del PEL.

*Realmente nunca dejamos de aprender, desde el momento que he venido participando en el Programa de Formación en Gestión de Políticas Educativas Locales y en la construcción del PEL, los talleres me ha servido de mucho, porque ahora ya conozco los criterios que se deben utilizar para priorizar políticas a nivel local e institucional y cuando una entidad o un organismo público tiene que implementar una política pública. Victor Óscar Ugaz Sergiampetri (Docente de Comas).*

Participar en la construcción de un Proyecto Educativo Local, con metas concretas y políticas priorizadas para una primera fase de implementación abre retos y posibilidades, así como el deseo de capitalizar la experiencia para compartirla con otros.

*Al ingresar al Programa tenía la sospecha que se trataba de algo interesante pero hoy tengo la certeza vivencial de lo realmente importante que es involucrarse en un proceso formativo como este. Aprendí a tener mejor contacto con la comunidad educativa, en mi distrito y cuando en alguna oportunidad fui a exponer mi experiencia en la construcción del PEL de VES a otro distrito, sentí que el haber participado en esta experiencia me daba la posibilidad de poder transmitir su importancia hacia otros distritos o grupos, quienes no tenían en sus planes el tema del PEL Creo que esta experiencia me cuestiona y me invita a plantearme la pregunta ¿qué hacer ahora?, cómo le damos continuidad a lo avanzado con el Proyecto Educativo de VES, cómo retransmito lo aprendido, cómo construimos redes los diferentes actores sociales que hemos participado en el Programa(..), hemos dado un gran paso ... pero hay que seguir avanzando. Eleodoro Mayurí Salas (VES).*

*Involucrarnos en el desarrollo y participación del Proyecto Educativo Local debe ser ejemplo para otros distritos. Es necesario compartir estas experiencias. La municipalidad debe ser uno de los actores principales para valorar esta experiencia y para el buen desarrollo y aplicación de este PEL. Rocío Castro Vargas. (Lurín).*

*Ahora que el programa ha terminado creo que aprendí bastante, sobre todo en cuanto al proceso a seguir para gestionar la política. El diagnóstico fue importante porque fue el punto de partida, así como recuperar y reflexionar sobre el proceso histórico de VES. La centralidad del PEN fue otro aspecto importante que nos guió a lo largo del trabajo de conocimiento de nuestra realidad.*

*La experiencia ha sido importante y útil para mi trabajo y para compartir experiencias con otros actores sociales. Sin duda un gran acierto es la metodología que se ha venido aplicando a lo largo del proceso; cómo se llegó a formular el PEL con la participación de todos los actores presentes. Las estrategias que se aplicaron para que todos pudieran participar.*

*El trabajo grupal y los talleres, a pesar que a veces resultaron muy laboriosos, dieron sus frutos. Allí aprendí a analizar y plantear los problemas socioeducativos, propuestas y respuestas. La ruta a seguir para llegar a la formulación de la política cambió mi forma de entender una planificación y la forma como se construye una política pública en relación a los resultados concretos que se busca obtener. La importancia y la necesidad de priorizar propuestas y de cómo hacerlo es otro aprendizaje muy significativo en este proceso. Gery Ladicocco. Directora de Escuelas Deporte y Vida. Villa El Salvador. (Evaluación Final del Proceso).*

# IV.

## Reflexiones finales





# IV. REFLEXIONES FINALES

Como resultado de esta experiencia se han elaborado proyectos educativos locales en cinco distritos de Lima Metropolitana y se ha culminado con un proceso formativo que logró promover la organización de colectivos ciudadanos capacitados para intervenir en la gestión pública de políticas educativas locales.

Estos colectivos están camino a su institucionalización y búsqueda de reconocimiento por las autoridades locales. Tras haber participado en la formulación de los PEL, se constituyen en una instancia de interlocución válida entre el gobierno local y la ciudadanía para continuar interviniendo en la implementación y vigilancia de la ejecución de políticas priorizadas. Incluso, algunos de estos colectivos actualmente están desarrollando iniciativas para la implementación de los PEL a través de la presentación de propuestas en los presupuestos participativos.

Los PEL, que contienen objetivos estratégicos, resultados, políticas, medidas de política para lograr el desarrollo educativo local constituyen el marco a partir del cual se han formulado programaciones multianuales (con metas e indicadores específicos para el presente período de gestión municipal). A su vez, estas programaciones permiten definir los planes operativos anuales y los presupuestos institucionales a favor de la educación en cada distrito.

Ha sido, en suma, un proceso complejo que ha buscado innovar la gestión de políticas públicas a nivel local, mirándolas como procesos de construcción social de alternativas y de actores. Hay necesidad de no repetir rutinas ya instaladas tanto en la promoción de la actoría social y del desarrollo de capacidades institucionales en la organización municipal.

En ese sentido, queremos ahora resumir algunas reflexiones, siempre para alimentar el diálogo en torno a la cuestión de tener administraciones más eficientes en su acción de garantizar derechos y participación ciudadana más calificada, empoderada respecto a la política pública, con autonomía y capacidad de proyecto.

## **El proceso de construcción de las políticas educativas es la base para la definición de otros instrumentos de gestión educativa**

Construir Proyectos Educativos Locales implica situar la educación como eje estratégico del desarrollo local. El potencial de proyectos construidos participativamente consiste en que hacen posible la reflexión y análisis de la realidad y la deliberación de opciones de desarrollo educativo, necesarios para definir políticas públicas legítimas, pertinentes y generadoras de compromisos compartidos.

Así mismo, los Proyectos Educativos de Ciudad son instrumentos de gestión que permiten orientar y articular procesos en el corto, mediano y largo plazo. Sobre todo, dotan a los actores y al gobierno local de un horizonte y definen propósitos para actuar en consecuencia con la convicción que el futuro deseado es posible.

Ahora bien, aunque la experiencia de elaboración de proyectos educativos de nivel local y regional ha tenido éxito en llegar a través de procesos concertados y participativos a su aprobación y difusión, en su implementación han tenido dificultad para convertirse efectivamente en guía de la gestión de gobierno. Por ello, en nuestro caso, ha sido acertada la apuesta de considerar el proceso de elaboración del proyecto como un continuo que inicia en la construcción de visiones compartidas sobre la problemática educativa hasta incluir la formulación de planes de corto y mediano plazo que permitan que los PEL sean parte de los planes multianuales y operativos de los municipios o gobiernos regionales y cobren existencia en sus presupuestos regulares.

## **Importancia de un criterio de coherencia entre definición de política y la claridad orientadora del instrumento de gestión**

Es necesario partir de un criterio básico para el diálogo y la determinación de cada nivel de la estructura del PEL. Pensar en un desarrollo centrado en las personas, metodológicamente orienta a diseñar objetivos y resultados esperados pensando en sujetos concretos de población. Por este motivo los ejes estratégicos para organizar las políticas educativas locales partían de identificar sujetos: Infancia y adolescencia, juventud, docencia y sociedad educadora. Alrededor de cada uno de estos ejes, toman forma luego los objetivos, resultados, políticas u medidas de política del Proyecto Educativo Local. Este criterio tiene carácter político y preside la lógica técnica de formulación de los enunciados.

Para definir esta estructura, ha sido un acierto recuperar la estructura de formulación del Proyecto Educativo Nacional, en la idea de armonizar los instrumentos de planificación

en materia educativa. Es en el contenido donde, en el marco de la política nacional, lo local impone su color y sus énfasis.

## La centralidad de los sujetos es fundamental en todo proceso de desarrollo

El proceso puesto en marcha tiene a la base un enfoque de desarrollo que ubica a las personas como centro de todo desarrollo posible, no sólo como destinatarias de los impactos del desarrollo que se pretende, sino como conductoras de los mismos procesos que se desea emprender. Y en ese sentido, la afirmación de que no se pueden pretender mejoras en la calidad de vida de una comunidad sino se reconoce su protagonismo, su historia, sus aspiraciones y su capacidad de aprender de la propia experiencia para proyectar acciones colectivas.

Esto marca la naturaleza del proceso. Se trata de un proceso a la vez formativo y político, integra la reflexión, la generación de conocimiento e imaginario transformador, y la acción ciudadana. En suma, una pedagogía que entiende la educación como praxis ciudadana.

Propone a los sujetos una experiencia de interacción ciudadana. Y encontramos que hay efectivamente en los actores una transformación de naturaleza política.

En el espacio educativo se ejerce una cultura de diálogo, los **participantes** encuentran y valoran que es posible establecer un diálogo con actores de otras procedencias y **opciones** políticas. Con ello se abren a una acción ciudadana plural, sin dejar las identidades particulares. Esta experiencia potencialmente alimenta e invita a una utopía democrática, plural y libertaria. En esta línea, aspectos como el diagnóstico socioeducativo local no sólo da cuenta de un conjunto de problemas y posibilidades, sino y sobre todo pone en diálogo los sentidos comunes, las percepciones y visiones de los actores locales respecto a la educación y se transforma así en un proceso de aprendizaje reflexivo y constituyente de sentidos compartidos.

Aprendimos que un disparador de este proceso educativo ciudadano es el reconocimiento reflexivo de la identidad de los colectivos y su condición ciudadana. Es un punto de partida indispensable para tender puntos de encuentro y construir nuevas identidades en relación a aspiraciones comunes, mucho más cuando se intenta impulsar el proceso formativo en grupos bastante heterogéneos y orientado a la construcción de políticas públicas. Así, logramos juntar a dirigentes, docentes de escuela, representantes de Organizaciones No Gubernamentales, docentes universitarios, representantes de organizaciones sociales de base, autoridades políticas, etc. La heterogeneidad del grupo —como testimonia una participante— ha sido muy enriquecedora y sobre todo participativa respetando las ideas, propuestas, llegando a una concertación.

Confirmamos además que el pretender diseñar políticas que cumplan una función integradora, para pretender dar respuesta a problemas que atañen a todos los ciudadanos es vital partir del reconocimiento de la persona y de sus características fundamentales como sujeto individual, social histórico y político.

## La educación es un eje central de la política pública local

Lo educativo en tanto demanda y utopía tiene gran capacidad de convocatoria. Hemos visto que la respuesta en los distritos seleccionados fue de aceptación a formar parte de este proceso. Lo educativo aparece como una preocupación constante y común que atrae la participación de **muchos** (padres y madres de familia, dirigentes, representantes de instituciones que trabajan por la educación y autoridades locales). Así, el tema educativo tiene **aún** este poder de **convocar** y articular diversidad de actores locales alrededor de un interés común.

## El municipio es un espacio para gestionar la transformación social

La experiencia muestra que el espacio local puede ofrecer mayores posibilidades para gestionar políticas educativas, de manera más articulada entre el Estado y la ciudadanía, y que además, el municipio (entendido como gobierno local y Ciudadanía) es un espacio propicio para gestionar la transformación social.

Se trata de apostar por nuevas formas de actuación y relación entre Estado y ciudadanía. Esta es la intención al promover la organización de comunidades de aprendizaje, colectivos locales que participan en la gestión educativa local a partir de un proceso formativo que abona a favor de un cambio personal y colectivo.

Se trata de un proceso formativo unido a una práctica social. La experiencia formativa se inserta en la dinámica de una comunidad de aprendizaje en el espacio local. Los actores locales participan de esta experiencia, la evalúan, la reconstruyen, reflexionan y aprenden de ella.

Por otra parte, es necesario interrogarnos sobre las reales posibilidades que tiene la educación de ser un objeto prioritario en la gestión pública local. En este sentido encontramos que un tema de fondo a ser trabajado es la incorporación del concepto y sentido de proyecto como una perspectiva compartida, cohesionadora y movilizadora que de norte y metas a la gestión y a las demandas ciudadanas.

También hay que insistir en la generación de un funcionariado comprometido y capaz en materia educativa que sean interlocutores adecuados para el diálogo y el fortalecimiento de movimientos ciudadanos por la educación. No es habitual encontrar personal dedicado a la acción educativa del gobierno local, y de contar con personas dedicadas, no forma parte de sus prioridades el planeamiento y puesta en marcha de una política educativa local. Hay una visión compartamentalizada y burocrática de la acción municipal en la construcción del desarrollo local. Por esto, una política de desarrollo basada en el diálogo implica calificar a quienes van a ser interlocutores en el desarrollo de propuestas, funcionarios y actores locales, de manera plural y democrática.

## **El municipio es un espacio propicio para desarrollar políticas intersectoriales e intergubernamentales**

La experiencia muestra que el espacio local es propicio para construir alternativas de desarrollo articulando esfuerzos de múltiples actores (de escuelas, familias, gobierno y comunidad en general) para responder a la diversidad cultural, económica y social de cada contexto particular.

Particularmente, son los temas de salud, educación, empleo y desarrollo productivo, seguridad ciudadana y otros, los que concentran las grandes demandas de la población y el interés por participar en la definición de sus políticas públicas, en tanto aluden a problemas que afectan a las grandes mayorías.

Pero además, dichos problemas sociales son muy complejos y se presentan interrelacionados unos con otros. Es así que cuando de abre la discusión y el debate sobre sus causas y alternativas de solución, siempre se llega a comprobar su carácter multidimensional y la necesidad de una intervención intersectorial que permita una mayor acción sinérgica.

Sin embargo la gestión de estas políticas intersectoriales se facilita desde los espacios locales, por la mayor cercanía entre los representantes de los diversos sectores, la ciudadanía y los gobiernos locales que tienen competencias para integrar políticas y actuar intersectorialmente, pese a las limitantes de un sistema aún en vías de descentralización.

El PEL, permitió la identificación de los grupos poblacionales más vulnerables (primera infancia y juventud) y alrededor de ellos se levantaron propuestas de políticas cuya gestión demanda una acción intersectorial y una precisión de las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno.

## La descentralización es más “construcción” que “transferencia” de poder

Comúnmente cuando se habla de descentralización, se alude a un proceso de “transferencia” de poder. Sin embargo, en nuestro caso más que transferencia, planteamos la necesidad de construir un nuevo poder local y construir autonomía social, lo cual pasa necesariamente por un desarrollo de capacidades.

Se requiere un desarrollo de capacidades para un mejor conocimiento y análisis de la realidad y su problemática, para discutir enfoques y en base a ello “construir” y proponer políticas, programas y proyectos. De modo, que la participación no basta sino va acompañada de una capacidad propositiva para la acción transformadora.

Se trata de una construcción de saberes de distinto tipo (técnicos, prácticos y emancipatorios), y también de poder, de nuevas formas de participación social, de actitudes de ciudadanía activa, de nuevos estilos de gobierno y del fortalecimiento del capital cultural y social.

## Los gobiernos locales y ciudadanía son actores claves para la formación de la sociedad educadora

Para el desarrollo de sociedades educadoras, encontramos en el actor gobierno local una evidente debilidad, que tienen que ver con dificultades y distorsiones del sistema político y con las prácticas de la política y el poder. Hay dificultad para hacer efectivos procesos de transparencia, la ejecución de la administración pública coherente con una visión de conjunto y con una ética de responsabilidad social de autoridades y funcionarios. La clase política también a nivel local se haya atada a la necesidad de legitimarse prácticamente a diario y genera una tensión que presiona por que se abandonen planes de largo plazo y se de prioridad a temas inmediatos.

La voluntad política del gobierno local y el nivel de ciudadanía activa son factores que participan del éxito del proceso de configuración sociedades educadoras, quiere decir, de una articulación entre potencialidades educadoras y voluntad social y política.

Para el impulso de estos procesos, la negociación inicial con las municipalidades y con los actores locales requiere de reglas de juego claras respecto a los compromisos que se asumen.

Ciertamente que, más allá de la formalidad de convenios interinstitucionales, en cada municipio la respuesta a la convocatoria y el nivel de compromiso de los actores con el proceso tiene un factor crítico en la **voluntad política del gobierno local** para

priorizar el desarrollo educativo y para brindar apertura y confianza a la participación ciudadanía.

La otra cara de la moneda es **el nivel de ciudadanía activa** del distrito (capacidad de organización, experiencia y motivación para la participación). En los distritos con mayor tradición de experiencia de organización y participación ciudadana como Villa El Salvador el nivel de convocatoria desde los inicios del proyecto fue mayor y la participación más constante. En este punto, una cuestión a profundizar es la relativa a las estrategias y mecanismos que deben contener estos procesos para fortalecer una ciudadanía activa.

El Programa visualizó la presencia activa de un movimiento ciudadano que entendía su rol en la transformación de su ciudad y que ésta no es solo responsabilidad de sus autoridades sino que involucra activamente a la sociedad civil. En este sentido, los Gobiernos Locales pueden promover una relación de puertas abiertas con los movimientos de ciudadanos para incorporar en sus planes de desarrollo y crecimiento las diversas iniciativas planteadas (educación, salud, etc.) y sobre todo para generar una cultura política ciudadana de confianza en la eficacia de la participación y de visiones de futuros compartidos.

### **La gestión de políticas educativas demanda una ciudadanía intercultural con capacidad de acción transformadora**

Todo este proceso formativo tiene como norte la consolidación de un movimiento ciudadano por la educación en el espacio local. Los colectivos locales se fortalecen a través de espacios formativos ligados a prácticas sociales concretas.

En tanto, en el proceso se desarrolle actividades socialmente útiles y personalmente gratificantes y que contribuyen a su desarrollo personal y social, el grupo puede sostenerse y hacerse productivo.

Los participantes evaluaron como aspecto importante del proceso formativo la experiencia de *valoración entre diferentes*. Es evidente que se ha tratado de un proceso de formación ciudadana. Esta percepción nace en la vivencia de haber encontrado un clima basado en el reconocimiento y respeto de todos, y en ese sentido, la ciudadanía se aprende como un ejercicio de reconocimiento y de diálogo intercultural respetuoso.

Parte de esta dinámica de reconocimiento y auto reconocimiento implica la puesta en valor de la cultura comunitaria, de las tradiciones organizativas que resultan de un sincretismo de las diversas vertientes nacionales, sobre la base de una utopía de

progreso, de valor del esfuerzo propio, de elementos modernos de cultura política democrática y de conciencia de derechos.

La reflexión sobre la historia local resulta un mecanismo de reconstrucción colectiva de la experiencia social compartida. La reflexión crítica de una historia de la ciudad alimenta esta capacidad de acción ciudadana. A su vez, la identificación de la diversidad y las desigualdades sociales, son la base para la definición de políticas a favor de la justicia y el cambio social y la generación de una autoconciencia como un emergente social, personal y colectivo.

## **Necesidad de una pedagogía para la ciudadanía democrática y la gestión pública**

Es necesario construir un conjunto de elementos articulados en base a una fortaleza teórica, con la previsión de una estrategia coherente en que el proceso formativo es a su vez proceso político de conformación de una pluralidad convergente en torno a la acción ciudadana y a la necesidad de tener una visión de proyecto. Pasar de ser población a pueblo con proyecto propio implica una pedagogía propia.

Aquí podemos ver que el reto permanente de quienes trabajan en el desarrollo de capacidades es justamente dar forma a una pedagogía de la acción ciudadana, que implica un pensamiento sobre la ciudad como espacio de creación de la utopía de un país de comunidades democráticas y justas. Este es un punto por desarrollar más ampliamente y que es central en la agenda que nos ha abierto esta experiencia.

## **Necesidad de una articulación con el Proyecto Educativo de la Ciudad de Lima**

Los proyectos educativos locales formulados a partir de esta experiencia son un insumo importante para el Proyecto Educativo de Lima Metropolitana, tanto por los procesos generados como por los resultados y productos obtenidos. Este hecho cobra especial relevancia en nuestra actual coyuntura política, en tanto, recientemente se ha iniciando el proceso de transferencia de funciones para que la gran ciudad asuma su régimen especial como gobierno regional, lo cual demanda la afirmación del poder local y la articulación de los mismos por una efectiva descentralización educativa.

El desafío está planteado, se ha intervenido sólo en cinco de los 42 distritos de Lima y aún queda mucho por hacer. Hay necesidad de trabajar por una efectiva ruptura con el tradicional estilo de la gestión de lo público para generar políticas públicas sostenibles y así poder cubrir un gran vacío nunca antes asumido por los anteriores gobiernos de Lima Metropolitana.

*El Proyecto Educativo de Nuestra Ciudad*, deberá perfilar políticas que sean asumidas por los distintos responsables del gobierno de la gran ciudad en sus diversos niveles, ámbitos y períodos de gestión buscando una proyección de mediano y largo plazo. Ello es posible a partir de una amplia movilización, compromiso de autoridades y participación ciudadana para llegar a compartir el sentido y la apuesta por construir una ciudad educadora.



Impreso en los Talleres Gráficos de  
IMPRESIONARTE PERÚ E.I.R.L  
Setiembre 2011





*Nuestra visión es fortalecer colectivos locales, que integren a actores del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil, y desarrollar procesos formativos que involucren los aspectos éticos, políticos y técnicos.*

*El empoderamiento de los actores no está referido y limitado a aspectos técnicos, aunque los contiene, sino a la persona como totalidad, como ciudadano cuya acción tiene el poder de aportar al cumplimiento de la promesa descentralista de equidad y democracia.*

*Con esta perspectiva realizamos en Lima Metropolitana el Programa de Formación en Gestión de Políticas Educativas Locales en cinco distritos: Lurín, Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, Comas e Independencia.*

*Recogiendo las experiencias de elaboración de política educativa local realizadas en el país, diseñamos y desarrollamos un proceso de formación y movilización ciudadana. El objetivo de fondo que sintetiza esta experiencia es construir Municipios Educadores basados en la participación ciudadana y en la centralidad de una educación con equidad y calidad educativa como eje estratégico del desarrollo local.*