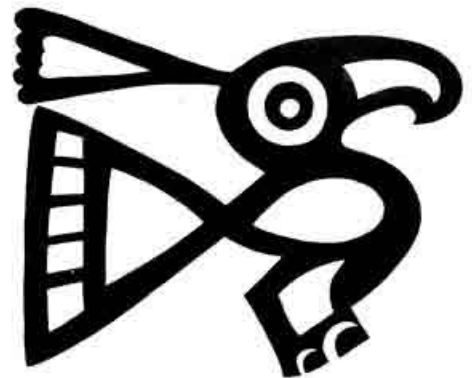


# Desarrollo local y participación comunitaria en educación

**José Luis Carbajo**

Responsable de Participación Comunitaria en Educación de TAREA

*Una de las enseñanzas del debate educativo sobre la impostergable reforma de la educación pública es que los cambios deben efectuarse sobre la base de conocimientos y experiencias acumuladas desde el Estado y la sociedad civil. La participación comunitaria es una de las tradiciones que es necesario conocer y recoger cuando se trata de definir políticas descentralizadoras que sean eficientes y democráticas. El presente artículo da a conocer una de las experiencias participativas que, con diversos actores sociales, TAREA promueve en un distrito urbano popular de Lima como parte de un proceso de planeamiento educativo local.*



**Convertir los cerros arenosos y rocosos en vivienda digna para miles de familias, convertir el desierto en jardines con árboles y flores, convertir los barrios en distritos.**

**No es posible entender estos anhelos, estos hechos, sin valorar la participación de los pobladores en el desarrollo de su comunidad.**

La experiencia de muchos peruanos que viven hoy en Lima y en otras ciudades del país nos dice que ellos no sólo levantaron su casa, sino también su barrio y su distrito, construyeron o gestionaron ante el Estado los servicios básicos y, entre ellos, una de sus prioridades fue la construcción de las primeras escuelas.

Las escuelas son parte de la historia de los pueblos; en ellas se cifraron las esperanzas individuales y colectivas de los primeros migrantes y, aún hoy, la escuela es sentida no sólo como un centro de saber y realización personal sino que además se le concede un valor social y de prestigio en la comunidad.

La educación, a pesar de su crisis, sigue siendo una de las posibilidades de progreso para las grandes mayorías. Los padres de familia, a pesar de sus precarios ingresos, invierten ella; de otra manera no podemos entender la alta cobertura escolar de la educación pública y el crecimiento de las escuelas particulares en los distritos populares.

La escuela, sin embargo, no es el único lugar de formación en el barrio. También lo son las organizaciones sociales. En ellas los pobladores han ido adquiriendo, con su esfuerzo por mejorar su distrito, conocimientos y habilidades para resolver sus problemas. La capacitación ha ido afinando y orientando ese conocimiento en una nueva práctica, permitiéndoles ubicar su experiencia en el contexto local y nacional.

Las actividades educativas aparecen, entonces, como un recurso importante en la formación de dirigentes y pobladores en general. En el diagnóstico educativo de organizaciones sociales, realizado en una zona del distrito de Villa María del Triunfo<sup>1</sup>, encontramos que el 97% de éstas organizan y reciben capacitación.

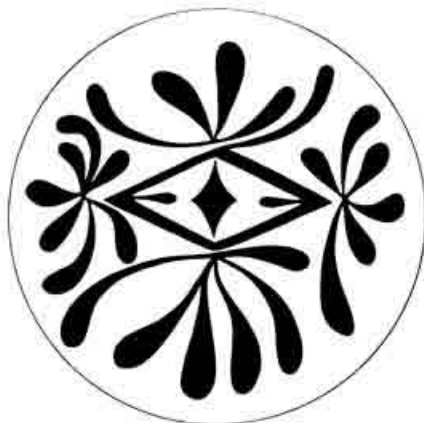
Los gobiernos municipales se convierten también en promotores de capacitación de agentes de la educación formal y de dirigentes populares, con el interés de vincular el municipio con la comunidad, buscando su participación en la gestión del desarrollo local.

Como vemos la población urbano-popular ha venido participando de distintas maneras en la construcción de su distrito y en diversas experiencias educativas. En el caso de la escuela han buscado incidir en el mejoramiento de su equipamiento e infraestructura y muy poco en el sentido de la educación, en la calidad del servicio. En las organizaciones, las acciones educativas han intentado formar capacidades dirigenciales para enfrentar actividades económicas, productivas, de equipamiento comunal. Desde el municipio las actividades educativas han buscado incorporar a la comunidad en la gestión municipal.

### **Descentralización y participación**

La descentralización es una tendencia y una demanda en América Latina, como un modelo de desarrollo de los pueblos que rezagados por el centralismo demandan mayor atención económica y autonomía en la gestión de sus gobiernos. Esta política es propiciada también por organismos multilaterales como el Banco Mundial.

Es nuestra apuesta en TAREA que la participación de la comunidad en educación se oriente hacia una perspectiva descentralista de los servicios públicos, de la política y de la gestión del desarrollo. Esto no significa dejar de lado al Estado, sino más bien redefinir su rol. En un país pluricultural, heterogéneo en lo económico y social, el Estado tiene una mayor responsabilidad de liderazgo y de concertación en el desarrollo local y nacional.



Nos interesa reorientar la rica experiencia de participación comunal de las organizaciones, motivando formas de representación social con capacidad de gobierno y de concertación de políticas de desarrollo en ámbitos regionales y locales.

No estamos proponiendo que las organizaciones vayan a resolver los grandes problemas sociales del país; lo que estamos reconociendo es el valor estratégico de su participación en el mejoramiento de sus condiciones de vida y en el desarrollo local.

Otros elementos a tener en cuenta son la anunciada descentralización del Estado, la política social contra la pobreza, los proyectos de inversión productiva y de capacitación promovidos por el gobierno y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Todos ellos aparecen como factores inmediatos a encarar en ámbitos locales, en un enfoque integral de desarrollo.

Después del gobierno militar en la década del 80 vivimos un ambiente descentralista, acompañado de un proceso de democratización social y política en el país, avanzándose en la descentralización administrativa y representativa en los gobiernos locales, en comparación con el régimen anterior.

El desarrollo comunal y un marco legal que legitimara la participación social en los gobiernos locales fueron los temas de debate que motivaron la elaboración de planes integrales de desarrollo.

Fue una década de experiencias de participación comunal en el ejercicio de gobierno, de creación de nuevas organizaciones y su centralización, de formación de líderes sociales y políticos que pugnaban por ganar la hegemonía en la conducción del movimiento popular y del gobierno local; pero también fue una década de violencia y desencanto de la política tradicional.



Arte Rumí, Turquía

En el caso de Lima los distritos populares avanzan con ritmos diferentes en propuestas de participación comunal en la gestión del gobierno local, celebrándose actividades y produciéndose libros y metodologías que dan cuenta de prácticas y propuestas de planes integrales de desarrollo.

A pesar de que muchas de estas propuestas han quedado a medio camino, y que algunas de ellas han tenido más éxito que otras, tengo la impresión de que siguen orientando la gestión municipal de las nuevas autoridades locales, aunque su práctica no dé testimonio de ello.

En la década del 90 esta perspectiva se desgasta, por responsabilidad de las autoridades locales y de sus dirigentes; pero también por responsabilidad del gobierno central, al no brindarle recursos económicos para gestionar proyectos de la comunidad, desprestigiando la labor de los gobernantes locales y destituyendo a los presidentes regionales que habían sido elegidos por mandato popular.

Por otro lado van apareciendo otras modalidades de relación de la población con el Estado central, como es el caso del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), lográndose un mínimo de concertación con las organizaciones, ONG y municipios en el manejo de recursos para mejorar la infraestructura escolar y algunos servicios básicos de la comunidad.

Sin embargo, ante la profundización de la crisis económica, la violencia y el desgaste de los referentes políticos, las organizaciones sociales sufren un agotamiento en la búsqueda del proyecto de desarrollo local y se repliegan a sus actividades sectoriales.

### ***En busca del desarrollo integral de Villa María del Triunfo***

En este contexto se desarrolla la experiencia del distrito de Villa María del Triunfo, ubicado en el cono sur de Lima Metropolitana. A mitad de la década del 80 a iniciativa de algunos dirigentes sociales se conforma una Comisión Mixta del Plan Integral de Desarrollo integrada por ONG, entre ellas TAREA, dirigentes de organizaciones centralizadas y regidores municipales para elaborar un plan integral de desarrollo<sup>2</sup>. La Comisión Mixta promueve asimismo la formación de comisiones sectoriales: alimentación, salud, servicios comunales, educación y cultura, etc. y la implementación de comités zonales para la planificación y gestión de proyectos de desarrollo zonal.

Se creó un sistema de representación social y municipal, delimitando las responsabilidades de las organizaciones y del municipio con la intención de concertar y dar prioridad a los recursos para el Plan Integral de Desarrollo Distrital, sentándose las bases de una propuesta de gestión municipal.

Las autoridades municipales del periodo 1990-1992 recrearon e implementaron esta propuesta. Convocaron a un encuentro por el Plan Integral de Desarrollo, conformaron comisiones técnico-sectoriales integradas por dirigentes sociales y ONG, y eligieron a los dirigentes de seis zonas de desarrollo. Al final esta experiencia se debilitó por una excesiva prioridad en la organización vecinal, que se resistía al cambio organizativo, dejando de lado las demandas de otras organizaciones barriales más activas como las organizaciones femeninas. Otro factor fue la carencia de un proyecto de concertación social que diera continuidad a lo avanzado.

Las autoridades municipales elegidas para el periodo 1993-1995 quisieron retomar lo avanzado, convocando al inicio de su periodo a un Foro Distrital del Plan Integral de Desarrollo, pero no pudieron hacerlo por discrepancias e inexperiencia en la conducción del municipio, por no ser prioridad en su estilo de gobierno, por el agotamiento y desinterés de los dirigentes locales y por la práctica sectorial de las organizaciones.

### **¿Qué pasó en Villa María del Triunfo?**

No es mi intención evaluar todo el proceso, mas sí resaltar algunos temas que han dejado huellas y contextualizan la continuidad de las actividades que las organizaciones vienen desarrollando en la comunidad.

Uno de los resultados de la experiencia reseñada fue la formación de capacidades dirigenciales y gubernamentales para hacer diagnósticos y formular propuestas a nivel distrital, de distintos actores sociales. Esto permitió contar con un marco político para las labores de las organizaciones y la coordinación de esfuerzos con el gobierno local.

La coordinación entre organizaciones y municipio en las comisiones sectoriales fue un espacio importante de planificación e intento de gestión distrital de sus necesidades e inquietudes. Lamentablemente no pudieron continuar por suspicacia en sus relaciones políticas, por falta de recursos económicos y de proyectos concretos que dieran cuenta de lo necesario que era mantener un trabajo permanente con el gobierno local.

Casi todas las comisiones sectoriales profundizaron su diagnóstico y diseñaron sus políticas generales de desarrollo local; pero al no continuar la Comisión Mixta Distrital, estas políticas quedaron como documentos de trabajo en manos del municipio, las ONG y otras organizaciones, siendo utilizadas en algunos casos como orientadores para la acción cotidiana.

La Comisión de Educación fue una de las que tuvo mayor permanencia pese a su débil composición: un funcionario del municipio, un regidor, eventualmente un dirigente comunal y TAREA. Llegó a desarrollar un conjunto de actividades con dirigentes, maestros, directores y padres de familia de las escuelas del distrito.

Este proceso significó un espacio de formación de líderes que fueron asumiendo responsabilidades distritales y de gobierno y que resolvieron problemas comunales en su momento. Hoy requieren, sin embargo, de orientaciones distintas para continuar trabajando una propuesta de desarrollo distrital.

El municipio caminó y camina en función de la voluntad y compromiso de sus autoridades. Además arrastra un problema estructural como es la débil institucionalidad administrativa y de resolución de los servicios. No hay una política de gestión de corto y mediano plazo, lo cual se complica con la poca expe-



riencia de los elegidos y de un gobierno central que modifica permanentemente sus reglas de juego.

Los agentes de la educación formal se involucraron en una reflexión sobre la educación local cuando se vieron directamente ligados a los municipios a través de los decretos leyes 26011, 26012 y 26013<sup>3</sup>. El debate no ayudó a precisar las responsabilidades locales en el mejoramiento de la educación, perdiéndose así una importante posibilidad de concertación educativa entre el Estado y la sociedad civil.

Un reto que nos plantea el contexto, cualquiera sea el nuevo gobierno, es la tendencia a la descentralización del Estado en los aspectos políticos y administrativos. Es tarea nuestra encarar este proceso con iniciativa y con participación de la comunidad, propiciando la formulación de propuestas que permitan una mayor democratización y mejora de recursos para el gobierno local.

Es muy posible que las organizaciones sociales mantengan, por un tiempo, su perfil bajo en el desarrollo local; pero es necesario ir encontrando sentido social y político a sus quehaceres, a sus temas cotidianos. Otros temas del contexto nacional como la política social, los derechos ciudadanos, la calidad educativa y la descentralización de los servicios públicos son contenidos de una agenda necesaria que prepare a los pobladores para una argumentación calificada de sus demandas.

Pese a que la mayoría de los municipios están desgastados, sin recursos y con poca iniciativa, éstos siguen siendo un instrumento de gobierno, de planificación y convocatoria del desarrollo local. No debemos perderlos de vista; es responsabilidad de la sociedad civil y del Estado fortalecer su institucionalidad y darles credibilidad. Debemos asimismo insistir en la capacitación para elaborar y gestionar proyectos de



Indios Pueblos, México

desarrollo comunitario con los agentes de la escuela y las organizaciones sociales.

### ***Nuestra propuesta de participación comunitaria***

Nos parece importante, antes de entrar a reflexionar sobre nuestra experiencia de participación comunitaria en educación, presentar nuestra propuesta.

TAREA vincula su trabajo educativo con los planes de desarrollo local para mejorar la calidad del servicio educativo y formar agentes para el desarrollo local articulando la experiencia del sistema educativo formal con la experiencia de las organizaciones sociales.

Nuestro propósito es formular y validar con la población proyectos educativos locales, de corto y mediano plazo, incorporando los procesos sociales y políticos de la comunidad. Esto implica articular actividades de promoción y elaboración

de propuestas que den cuenta de las tensiones que significa desarrollar una propuesta educativa local con participación de la comunidad.

La escuela y las municipalidades son las instituciones del Estado que están en todos los rincones del país. No es posible pensar proyectos educativos locales sin considerar a estas dos instituciones. Pero además hay que incorporar las prácticas educativas de las organizaciones sociales.

Es en lo local donde se dará el proceso de descentralización educativa, donde se va a ensayar en la práctica el modelo o los modelos descentralizadores. Por consiguiente es el espacio donde debemos ver si hay o no las condiciones para su viabilidad, y los términos en que debe producirse la concertación social para mejorar la gestión educativa.

La educación es un tema transversal en el desarrollo local. Nos corresponde trabajar no sólo una propuesta sectorial; también es nuestra responsabilidad sugerir políticas de formación de agentes para el desarrollo local que atienden los otros problemas de la comunidad.

El desarrollo local no es un tema en sí mismo; en perspectiva, implica una permanente búsqueda por mejorar el hábitat y las condiciones de vida de la comunidad. Su imagen objetivo tiene que formularse teniendo en cuenta esta perspectiva, diseñando estrategias y proyectos de mediano y corto plazo en el contexto nacional.

Nuestro trabajo se centra en el cono sur de Lima Metropolitana, con mayor atención en Villa María del Triunfo, distrito urbano popular con una población de 263,554<sup>4</sup> habitantes.

Podemos resumir nuestra estrategia participativa en Villa María del Triunfo como sigue:

— Elaboración de proyectos educativos que movilicen y compro-

- metan a diferentes actores sociales de la comunidad a mejorar la calidad educativa.
- Formación de Comités de Gestión Educativa con agentes diversos para coordinar y conducir proyectos educativos a nivel distrital, zonal y en la escuela.
  - Diseño e implementación de una red de información educativa local como un insumo para la formulación de políticas educativas, el apoyo en la toma de decisiones y la priorización de los recursos.
  - Formación de capacidades para la elaboración y monitoreo de proyectos educativos.
  - Formulación de lineamientos de una propuesta de descentralización educativa, incorporando en su diseño una evaluación de las dinámicas administrativas y políticas de la comunidad.

### **Una metodología que se construye al andar**

Un punto importante de nuestra estrategia fue la formación de Comités de Gestión Educativa Local con la participación de diversos agentes de la comunidad para concertar y conducir proyectos educativos locales. Empezamos desarrollando una experiencia piloto en una de las seis zonas del distrito de Villa María Del Triunfo: Nueva Esperanza. Este año se ha iniciado la conformación de un Segundo Equipo Zonal en otra zona del distrito: Tablada de Lurín.

#### **a. El Equipo Zonal de Educación**

Una de las características de la comunidad en su búsqueda por resolver sus problemas es la participación, pero ésta se ha dado mayormente por demandas materiales de equipamiento y de atención en algunos servicios como salud y alimentación. Los jóvenes participan en grupos parroquiales, bibliotecas, grupos de teatro y música, llegando a constituir movimientos culturales. La

dinámica cultural y educativa interna de la escuela la ha «especializado» y sectorializado, cerrando las posibilidades de opinión y cambio con la comunidad.

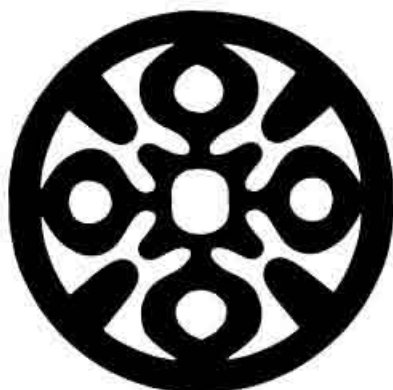
En estas condiciones, ¿cómo hablar de una propuesta educativa local cuando no hay acumulada una reflexión sistemática de la problemática educativa con la comunidad?; y ¿cómo pedir participación en un tema cuyos resultados se van a ver en el mediano plazo?

Estos fueron dos de los problemas que tuvimos que enfrentar cuando iniciamos la conformación del **Equipo Zonal de Educación** de Nueva Esperanza. Para acercarnos a la problemática educativa local diseñamos un proyecto concreto: la elaboración de un diagnóstico educativo zonal con participación comunal.

El equipo zonal de educación se organizó a raíz de un convenio de TAREA con la Junta Directiva Vecinal de uno de los tres pueblos más grandes de la zona de Nueva Esperanza. Con el auspicio de la municipalidad y la Unidad de Servicios Educativos (USE) 11, convocamos a las organizaciones de base y docentes que viven en la comunidad a conformar el Equipo Zonal.

El diagnóstico educativo zonal fue visto entonces como un insumo para la formulación de propuestas educativas, y como factor desencadenante de procesos encaminados a gestionar proyectos educativos específicos que dieran cuenta de la propuesta educativa local.

Esta experiencia piloto nos dio la posibilidad de ir midiendo el pulso y la viabilidad del Proyecto Educativo Distrital, e ir conociendo con mayor profundidad la realidad de los centros y programas educativos de educación formal y las experiencias educativas en las organizaciones sociales.



## b. Un modelo de entrenamiento en la acción

Armar una propuesta educativa local con participación comunal no es tarea fácil cuando no ha habido una experiencia acumulada, decíamos líneas arriba, por lo tanto necesitamos movernos en cuatro tensiones: motivación, autoformación, elaboración de la propuesta y gestión de proyectos.

En nuestra experiencia, la motivación y la autoformación fueron atendiendo las necesidades de aprendizaje del grupo y éstas tuvieron tanta importancia como la elaboración de propuestas educativas para la comunidad.

La elaboración del diagnóstico educativo<sup>5</sup> y la priorización de proyectos educativos, permitieron a miembros de la comunidad (Equipo Zonal de Educación) aprender desde la acción, viviendo un doble proceso de autoformación y de elaboración del diagnóstico zonal.

## c. Institucionalizar sin formalizar

Los integrantes del Equipo Zonal vivieron tres momentos en su proceso organizativo. El primero de **entusiasmo**, por aprender y prestar un servicio a su comunidad. El segundo de **escepticismo**, por encontrar tantas necesidades en educación y tan pocos recursos para su solución, y un tercer momento de **realismo** para elaborar y ejecutar proyectos que aporten a la mejora de la calidad educativa en la zona.

En este proceso hemos buscado institucionalizar la organización del equipo zonal para dar continuidad al proyecto. La firma de convenios con la municipalidad y la USE ha sido una manera periódica de hacerlo. La otra la hemos buscado en el fortalecimiento de su organización y en la estrategia de intervención de sus proyectos.



Arte gráfico: Grecia

Sin embargo no es fácil institucionalizar al Equipo Zonal si es que no hay recursos continuos que gestionar ni especialización.

La experiencia nos ha enseñado que la continuidad del proyecto educativo local no depende tanto de la institucionalización de las organizaciones, sino de la permanente búsqueda de la población por mejorar la calidad educativa. Las organizaciones van ampliándose o desapareciendo exigidas por nuevas demandas de la comunidad.

El equipo zonal de educación ha tenido varios cambios en sus integrantes, y es posible que ocurran también cambios en su forma organizativa, por los proyectos que necesita gestionar para continuar con su propuesta educativa zonal. En estos momentos está gestionando un proyecto seleccionado por ellos: la escuela de padres. El equipo tiene hoy un reconocimiento de la comunidad y está pasando de su experiencia de elaborar diagnósticos a la de ejecutar proyectos educativos.

Por otro lado, TAREA está avanzando en la creación de una Red de Información Educativa Local<sup>6</sup>. El Equipo Zonal está implementando una experiencia piloto de esta red, dando así continuidad al diagnóstico educativo y a su autoformación, en este caso en el manejo de sistemas de información.

Otro aspecto de la estrategia de formación para la participación comunitaria lo constituye la escuela de gestión educativa, diseñada para capacitar a dirigentes, autoridades municipales, funcionarios de educación y directores de los centros educativos en el manejo teórico y práctico de la gestión educativa en la escuela y espacios locales<sup>7</sup>.

## Conclusiones

Uno de los puntos que va a acelerar o demorar la concreción de la participación de la comunidad en la elaboración y ejecución de proyectos educativos, es la política de descentralización integral del Estado y dentro de ella la del sector educación. De esta política va a depender el desencadenamiento de este proceso.

Una meta que nos propusimos pero que no hemos llegado a culminar fue el diagnóstico educativo en las organizaciones sociales. Este es un diagnóstico que vamos a retomar, porque sin él no podemos avanzar en la estrategia de atender las diferentes prácticas educativas locales.

El Equipo Zonal ha significado un espacio importante para elaborar el diagnóstico educativo. Sus aportes más saltantes han sido su experiencia acumulada como dirigentes, su liderazgo organizativo en la comunidad, su capacidad para intuir los problemas y su sensibilidad para aprender y modificar su realidad, siendo su principal debilidad su insuficiente formación pedagógica, algo que deberemos encarar en el futuro.

El Equipo Zonal va a tener que buscar una especialización mayor en educación para dar continuidad a su proyecto zonal. Nos parece importante que mantenga su visión global de la problemática educativa, pero también debe mostrar iniciativa en la resolución de problemas de la educación local.

Finalmente la gestión y el monitoreo de proyectos concretos que mejoren la calidad educativa y alienten la participación de la comunidad va a ser una de las formas de intervención que vincule lo educativo con el desarrollo local.

**Notas:**

1. Diagnóstico de las Organizaciones Sociales, TAREA 1992. La encuesta recogió la opinión de los dirigentes que representaban a diversas organizaciones de base.
2. Parte de esta experiencia se describe en el libro **Villa María del Triunfo y su desarrollo. Primer Encuentro Distrital**, publicado por la Comisión del PIID en marzo de 1990.
3. En diciembre de 1992 el gobierno promulga tres decretos leyes que plantean la descentralización de la educación, mediante su transferencia a los municipios de la república, y define al «Municipio» como la comunidad organizada, y su capacidad orgánica de gobernarse autónomamente dentro de una circunscripción territorial. D.L. 26011 «Participación comunal en la gestión y administración educativa», D.L. 26012 «Financiamiento educativo» y D.L. 26013 «Mejoramiento de la calidad y ampliación de la cobertura de la educación peruana» que fueran posteriormente derogados.
4. Según Censo Nacional del 11 de julio de 1993.
5. TAREA y el Equipo Zonal de Educación han publicado dos textos de diagnóstico: **Diagnóstico de la Educación Básica en la zona de Nueva Esperanza, distrito de Villa María del Triunfo**, editado en febrero de 1993, y **Cómo nos educamos en nuestra zona**, en agosto de 1994.
6. Ver artículo de Gonzalo Pacheco y Luis Biondi en este mismo número.
7. La escuela viene funcionando desde el año pasado y en esta primera etapa está dirigida a los directores de los centros educativos del cono sur de Lima Metropolitana (ver: Severo Cuba, *Construir liderazgo para la transformación de la escuela pública peruana*, en: **Revista TAREA Nº 33**, junio 1994).

