

Participación ciudadana y gestión educativa desde la perspectiva boliviana

Noel Aguirre Ledezma

El hombre es un ser de relaciones y no sólo de contactos,
no sólo está en el mundo, sino con el mundo.

PAULO FREIRE (1978)

PARTICIPACIÓN: término tantas veces comentado y exigido. En su nombre se han construido diversas teorías, propuestas y experiencias; es algo de lo cual no se encuentra exento el «mundo de la educación». Las más de las veces es impulsada y requerida por la sociedad civil, y en ocasiones por organismos gubernamentales, en una constante tensión de poderes y capacidades de movilización.

Planteada así la situación —previo análisis de algunos elementos teóricos, normativos y organizativos propios de la realidad boliviana—, aquí nos referiremos de manera breve a algunas experiencias de participación ciudadana impulsadas por la sociedad civil y que han estado orientadas fundamentalmente a incidir en la formulación y seguimiento de políticas públicas en el ámbito educativo.

Elementos conceptuales de partida

Gestión educativa, ciudadanía, participación ciudadana, política pública, educación, entre otros, son términos que giran en torno al tema y que requieren ser precisados para saber qué debemos entender cuando nos refiramos a ellos. Está claro que *parte de la transformación de la gestión educativa y el ejercicio de la ciudadanía también es la reconstrucción de los conceptos y sentidos*. Los siguientes son algunos de los elementos conceptuales construidos desde la experiencia y el debate con varias organizaciones educativas de la sociedad civil boliviana.

Asesor del Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa, CEBIAE.

Con relación al concepto de *participación*, desde la práctica se han construido distintas tendencias:

- Unas veces se entiende que «promover la participación es informar», para luego sostener que «se consultó la opinión de la gente involucrada en el tema en cuestión». A título de participación se informa y consulta, pero en el momento de tomar decisiones otros son los que asumen esta responsabilidad. Así, por ejemplo, la «autoridad del sector educativo» convoca a un taller para informar qué políticas está definiendo y, más adelante, va a contestar y justificar algunos comentarios y cuestionamientos, con lo cual llega a considerar que sus decisiones «son producto de la participación».
- Otras veces, bajo el supuesto concepto de participación se convoca a la gente para solicitar el apoyo a la solución de determinadas necesidades. Por ejemplo, los directores de las unidades educativas convocan a los padres de familia para que colaboren en refacciones de infraestructura de la escuela. Otras veces, se reivindica el «control social» o «apoyo político» enarbolando «las banderas de la participación»; así, por ejemplo, ante una huelga del magisterio el gobierno convoca a los padres de familia para que controlen «qué escuelas y docentes acatan el paro», mientras que los dirigentes sindicales los exhortan a hacerse parte de sus demandas y a acompañarlos en sus protestas.
- Una tercera tendencia —marco en el que se inscriben los análisis y enfoques aquí planteados— señala que la participación básicamente es una «toma de decisiones». En el caso de la educación se expresará, entonces, en la toma de decisiones sobre las orientaciones, políticas y estrategias que se definan para la escuela, la región y el país. Para ser concluyentes, cabe señalar que si en determinado caso la población directamente afectada no toma decisiones, no existe participación social.

Otro término que conviene esclarecer a propósito de los temas aquí tratados es el de *gestión educativa*. Este concepto, tan de moda en tiempos recientes, fluctúa entre la lógica de los viejos modelos de administración educativa —que recogen enfoques de la administración tradicional, restringiéndose a tomar previsiones para que «los recursos no se desperdicien» y se implementen las proyecciones con rigidez, según lo establecido y determinado por los planes— y la visión del hecho educativo como algo dinámico y que en gran parte depende de la constante y permanente tensión de las relaciones interpersonales y el poder. Así, la gestión educativa no se restringe sólo al dominio de ciertas normas y orientaciones predefinidas, sino fundamentalmente a la habilidad y claridad de reconocer las circunstancias de cada momento y la capacidad de tomar decisiones según principios y orientaciones político-educativas.

Ciudadanía es otro término cuya definición conviene explicar. Surge del ejercicio formal de los derechos y se complementa con elementos de carácter subjetivo y afectivo. *Ciudadanía* es también la sensación que nos permite decir: «Me *siento* bien, soy escuchado en mi comunidad, *siento* que en las decisiones están incluidos mis aportes».

En cuanto a *política y política educativa*, hay una disputa sobre la construcción de conceptos que traspasa viejas concepciones. Éstas señalaban que «la política es monopolio de los políticos», de quienes ejercen circunstancialmente el poder como «usufructo del poder que genera el voto ciudadano» o integran las cúpulas dirigenciales de algún «partido político con influencia». Tales concepciones han acabado por instalarse en la exigencia de que «hoy la política pública también es gobernar desde la sociedad» (Manuel Canto Chac). Con lo cual las políticas y estrategias para transformar los sistemas educativos ya no le corresponden sólo a los expertos y políticos en ejercicio del poder —sea del conocimiento o del formalmente establecido—, sino que se consolidan en el reconocimiento de que la educación es un bien público y, como tal, de interés para toda la sociedad. Por lo tanto, las políticas de cambio de la educación necesariamente deben desarrollarse desde y con el conjunto de la sociedad.

Este el marco de referencia básico que orienta los análisis posteriores.

Marco organizativo y normativo

En la medida en que este documento inicialmente será publicado para educadores y gestores del sistema educativo en el Perú, se presentan a continuación algunos datos y análisis que conviene tomar en cuenta.

En Bolivia, como producto de distintas normativas —entre ellas las Leyes de Participación Popular y Descentralización—, la organización político-administrativa contempla 9 departamentos y 314 municipios.

Con relación al marco normativo y legal de los temas que vinculan participación con educación, se pueden encontrar referencias fundamentales en la Ley de Reforma Educativa (LRE), promulgada el 7 de julio de 1994. Por ejemplo, sobre las bases fundamentales de la educación boliviana se señala en el primer artículo:

Es democrática, porque la sociedad participa activamente en su planificación, organización, ejecución y evaluación, para que responda a sus intereses, necesidades, desafíos y aspiraciones.

Y como mecanismos de la participación popular en la educación, la LRE estipula los siguientes:

- a) *Juntas Escolares*, fundamentalmente asociaciones de padres y madres de familia de las unidades educativas.
- b) *Juntas de Núcleo*, constituidas por los representantes de las Juntas Escolares asociadas en núcleos educativos (los núcleos son denominados también redes, son una asociación de aproximadamente seis escuelas de acuerdo a criterios de afinidad cultural, ubicación geográfica, etc.).
- c) *Consejos Departamentales de Educación*, constituidos por representantes de las principales organizaciones al sector educativo del departamento correspondiente.

- d) *Consejos Educativos de Pueblos Originarios* (CEPO), que atendiendo al concepto de la transterritorialidad tienen carácter nacional y que actualmente están organizados en: Aymara, Quechua, Guaraní y Amazónico multiétnico. Participarán en la formulación de las políticas educativas y velarán por su adecuada ejecución, particularmente sobre interculturalidad y bilingüismo.
- e) *Consejo Nacional de Educación* (CONED), constituido por las principales organizaciones e instituciones nacionales vinculadas al sector educativo. En los hechos, el CONED recién se organizó en enero de este año con la participación de 83 personas que representan a 43 organizaciones de los sectores: estatal, social y popular.
- f) *Congreso Nacional de Educación*, reúne a todos los sectores de la sociedad para examinar el desarrollo y los progresos de la Educación Nacional, será convocado por lo menos cada cinco años, conforme a reglamento, sus conclusiones y recomendaciones constituirán una orientación para el desarrollo de la Educación. Aunque ya pasaron como 12 años desde la realización del anterior congreso, recién se anuncia que este se desarrollará en diciembre, 2004.

Un rápido análisis sobre la aplicación actual de este marco normativo nos indica que, en efecto, se han puesto en práctica varios de estos mecanismos de participación social. Entre ellos: las juntas escolares, los CEPO y recientemente el CONED; esta situación ha creado mejores condiciones para la participación ciudadana, pero aún queda restringida a funciones relativas a la «toma de decisiones», donde prácticamente estuvo ausente, sobre todo en el diseño de políticas y estrategias de cambio en la educación. También se puede afirmar que la participación social hasta el momento tuvo un carácter fiscalizador e instrumental, quedando pendiente la reconstitución de verdaderas comunidades educativas. Asimismo, queda por lamentar que los congresos educativos no se realizaran en las fechas previstas.

Cuatro casos de participación ciudadana en educación

De manera breve se presentan cuatro casos desarrollados en Bolivia, desde organizaciones de la sociedad civil, en los que se incidió principalmente en la definición, ejecución y seguimiento de políticas públicas educativas.

Caso 1. Educación en el ámbito de la escuela y núcleo: Propuesta de Innovación Educativa (PIE)

Esta experiencia tuvo lugar entre 1995 y 2001, aproximadamente, primero en el ámbito de las escuelas y luego en el de núcleos educativos. Fue diseñada y ejecutada por el Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas (CEBIAE), en las ciudades de Potosí, La Paz, El Alto y Oruro. La propuesta abarcaba tres líneas de acción interdependientes: Fortalecimiento Docente, Gestión Escolar Democrática y Participativa, y Currículo

Intercultural. El propósito era promover la transformación integral de las escuelas en la perspectiva de mejorar su calidad educativa, a través de un trabajo coordinado de la comunidad educativa.

Desde el punto de vista metodológico, se puso especial énfasis en:

- La investigación-acción; es decir, la constante recreación desde la práctica de la propuesta metodológica inicial.
- El desarrollo profesional y personal de los docentes; que fueron corresponsables en los procesos para transformar la gestión educativa e incentivar la participación de la comunidad educativa (principalmente estudiantes, padres de familia y docentes).
- El diseño y desarrollo de proyectos; en estos procesos se procuró sostener con rigurosidad metodológica el enfoque de la planificación estratégica, lo cual se constituyó en el principal dispositivo o motivo para el desarrollo de la transformación de la gestión educativa.
- El desarrollo de procesos de fortalecimiento docente de carácter integral, sostenido y sostenible.

APRENDIZAJES

Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos señalar algunos de los principales aprendizajes en este caso:

- Se pudo ratificar, inclusive al margen de los marcos normativos y las orientaciones técnicas, que en la práctica el docente tiene «la llave del éxito o del fracaso» de las transformaciones en el aula y la escuela. Por lo tanto, cuando se trata de construir procesos para transformar la gestión educativa con participación social, éstos en gran parte dependerán de la actitud y apertura de los maestros. El vínculo que se logró en esta experiencia permitió evidenciar que la intervención para transformar la gestión educativa en el ámbito del aula y la escuela también es un proceso de ejercicio ciudadano, por lo tanto entraña la revalorización tanto de la función política y educativa que cumplen los actores involucrados como del trabajo en equipo.
- El fortalecimiento de los docentes (formación permanente a partir de la experiencia y conocimientos de los educadores) debe comprender, además de nuevas teorías y métodos, un cambio fundamental en actitudes y comportamientos, principalmente en lo relativo al desarrollo de habilidades sociales como: el trabajo en equipo, el manejo adecuado de las funciones de liderazgo, el ejercicio del poder, etc.
- Cuando se busca transformar la gestión educativa es preciso hacerlo con un enfoque integral, para incidir en el conjunto de dimensiones relativas a la práctica

y orientación del ámbito de la escuela. Esto debe incluir componentes vinculados a lo pedagógico, lo organizativo, lo administrativo y lo comunitario.

- También se pudo percibir que la gran dificultad en este proceso de transformación es conseguir acciones perdurables, no sólo por la disponibilidad de recursos financieros sino debido a las orientaciones políticas y educativas, las capacidades de los equipos de trabajo y el grado de participación de la comunidad.

Caso 2. Educación en el ámbito local (municipio): educación para el desarrollo local

Esta experiencia se viene llevando a cabo desde el año 2002, bajo la responsabilidad del Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas (CEBIAE), en los distritos municipales de Potosí y El Alto. La propuesta abarca dos componentes interdependientes: Fortalecimiento Docente y Fortalecimiento de Actores Sociales-Educativos, como jóvenes, padres de familia, organizaciones y autoridades educativas, entre otros; también se le denomina Fortalecimiento de lo Público. Se emprende con miras a constituir la educación en un factor estratégico de desarrollo social, principalmente en los ámbitos municipales.

Desde el punto de vista metodológico, se pone especial énfasis en:

- La reconfiguración de concepciones y sentidos de lo educativo que no se restrinja a la acción propiamente pedagógica, y más bien se inscriba como en las propuestas de desarrollo local. Esto hace que a la dimensión técnico-pedagógica se vinculen acciones políticas destinadas a fortalecer a los actores sociales y educativos.
- El diseño y desarrollo participativo de planes educativos en el ámbito municipal, en el marco de propuestas globales para el desarrollo de los municipios en general, dispositivo metodológico que se considera fundamental.
- La generación de movimientos de carácter social y educativo que, a través de la atribución de poderes a sus actores, promuevan el diseño y desarrollo de innovaciones y políticas públicas en el campo educativo.

APRENDIZAJES

En este caso, entre los principales aprendizajes relativos a la gestión educativa y la participación ciudadana están:

- La constatación de las bondades y posibilidades de lograr mayores impactos cuando se impulsan acciones concertadas y participativas entre la sociedad civil y el gobierno local, obviamente a partir de los principios, la identidad y las funciones de cada uno de los sectores. En este caso, la acción concertada se intensifica especialmente con el funcionamiento del Comité Distrital de Educación, que reúne a representantes de las principales organizaciones del sector

educativo del municipio y se encarga de definir políticas para el ámbito de referencia.

- La observación de que las propuestas pedagógicas y curriculares, para ser pertinentes y de calidad, necesariamente deben responder a las vocaciones y opciones económico-productivas y a las características político-organizativas y socio-culturales de la región donde se desarrollan.
- Parte de la construcción de procesos de ciudadanía también puede expresarse en el diseño y la aplicación de currículos diversificados o regionalizados.
- Esta experiencia también nos muestra que la gestión educativa responde a enfoques de carácter tanto técnico como político. Y condiciona que las acciones se realicen con un enfoque intersectorial e interdisciplinario.
- Al igual que en la anterior experiencia, se constata que el fortalecimiento docente debe ser sostenido y sistemático.
- Una de las dificultades en este ámbito es el peligro persistente de la cooptación por iniciativas político-partidarias, y de que los procesos de transformación sean lentos y paulatinos.

Caso 3. Educación en el ámbito regional indígena. La experiencia de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO)

Como se mencionó en páginas anteriores, los CEPO son mecanismos de participación popular que se organizan atendiendo el concepto de transterritorialidad; sirven para participar en el diseño de políticas educativas y para velar por su ejecución, «particularmente sobre interculturalidad y bilingüismo». Se organizan en cuatro consejos educativos: Aymara, Amazónico Multiétnico, de la Nación Quechua y del Pueblo Guaraní. En la práctica sus acciones se emprenden considerando fundamentalmente cuatro componentes: organización de juntas escolares y distritales, capacitación, comunicación y coordinación interinstitucional.

APRENDIZAJES

Esta experiencia ha permitido algunos aprendizajes importantes con relación a la gestión educativa y la participación ciudadana:

- Reconocer la presencia de un referente o variable absolutamente pertinente a Bolivia: la diversidad étnico-cultural, situación que nos exige replantear formas de participación desde esta perspectiva.
- Saber que la participación se basa sobre el reconocimiento de la diversidad cultural e incorpora otras formas de organización y construcción del ejercicio del poder y la práctica ciudadana. Esto, como es obvio, no atañe únicamente al sector educativo sino a la propia dinámica nacional.

- Ver que esta situación comienza a incentivar la capacidad organizativa, de análisis y proposición de estas organizaciones, favoreciendo su autonomía como tales.

El proceso se encuentra en construcción y enfrenta dificultades relacionadas con actitudes que en algunos casos reflejan una postura escasamente intercultural.

Caso 4. Educación en el ámbito regional nacional. La experiencia del Foro Educativo Boliviano

El Foro Educativo Boliviano es una organización de la sociedad civil orientada a incidir en la formulación, seguimiento, proposición y ejecución de políticas públicas educativas. Se fundó en 1996, ante la difícil situación que vivía la educación boliviana, la necesidad de recuperar el carácter político y público de ese ámbito, así como la urgencia de reconstruir la concepción de educación desde una perspectiva social y política, y desde una visión intersectorial. Las normas operativas del Foro Educativo Boliviano lo señalan como un movimiento de la sociedad civil que se organiza bajo los principios de pluralidad y diversidad, reconoce la libre adhesión y pretende una acción permanente concentrada en la formulación de propuestas de políticas.

Sus principales líneas de trabajo son: Investigación y elaboración de propuestas, Negociación y Comunicación e información. Su estructura organizativa básicamente comprende: la Asamblea, máxima instancia de decisión; el Comité Directivo Nacional y la Coordinación Nacional; las Comisiones de Áreas —entre ellas de educación formal, educación alternativa y educación superior— y los Foros Regionales organizados en todos los departamentos bolivianos.

APRENDIZAJES

Los aprendizajes que nos permite conocer esta experiencia con relación a la gestión educativa y la participación ciudadana son:

- La participación es una opción ética, de afirmación de ideales y básicamente surge desde una sociedad civil con atribución de poderes.
- La práctica señala claramente que en la participación y la construcción de propuestas políticas es necesario establecer vínculos entre las acciones que se emprenden en los distintos ámbitos —local, regional, nacional e internacional— de manera interdependiente. Esta influencia recíproca también debería teñir la relación entre teoría y práctica, ya que no es posible proponer y negociar políticas sólo desde planteamientos meramente teóricos, sino que éstas deben ser también producto de acciones y experiencias concretas.
- La participación e incidencia en la elaboración de políticas aumentan en la medida en que se incentivan las capacidades de análisis, de formulación de

propuestas y de negociación. También es notorio que, en el momento actual, los procesos de participación social se construyen sobre la base de la disputa del poder, fundamentalmente del conocimiento.

El proceso se encuentra en construcción y está topándose con algunas dificultades relacionadas con la perdurabilidad de las acciones.

Finalmente...

En las condiciones descritas y para aprender las lecciones extraídas de estas experiencias y otras que puedan orientar nuestros caminos, retomaremos las palabras de Paulo Freire cuando nos indica con propiedad:

El mundo no es. El mundo está siendo... mi papel en el mundo no sólo es de quien constata lo que ocurre sino también el de quien interviene como sujeto de lo que ocurrirá. No sólo soy objeto de la historia, sino, igualmente, su sujeto.

Ojalá seamos sujetos de la historia, condición básica de la participación ciudadana.