



## EDUCACIÓN, CIUDADANÍA, GOBERNABILIDAD Y CORRUPCIÓN, ¿QUÉ HACER?

*El pedido de vacancia presidencial, el indulto concedido al expresidente Fujimori, las investigaciones por corrupción derivadas del caso Lavajato (Odebrecht) que involucran a cuatro presidentes del Perú, congresistas y a gobernadores regionales, así como la corrupción en el sector educación, configuraron una situación crítica para el país en cuanto a su gobernabilidad, el respeto a la legalidad y la credibilidad de sus instituciones públicas. El primer diálogo virtual del año 2018 en Edugestores invitó a reflexionar sobre el rol de la educación ante estos males estructurales de gobernabilidad y corrupción y buscar alternativas de respuesta desde nuestro rol de educadores, enfocándonos en dos aspectos: 1) el tratamiento educativo de estos hechos de actualidad en la escuela y 2) cómo crear confianza en la gestión educativa.*

La Red Peruana de Gestores de la Educación (Edugestores) es responsabilidad del Instituto de Investigación y Políticas Educativas - IIPE de la universidad Antonio Ruiz de Montoya y cuenta con la colaboración técnica de UNICEF.

### 1. ¿CÓMO TRABAJAR LA EDUCACIÓN CIUDADANA Y LOS HECHOS DE ACTUALIDAD DESDE LA ESCUELA?

La ingobernabilidad a la que nos está llevando la corrupción, su normalización entre la ciudadanía sin previa reflexión o cuestionamiento, la inseguridad ciudadana que atenta contra la integridad de nuestros niños, niñas y adolescentes, los altos índices de violencia contra la mujer y el feminicidio, entre otros males sociales, nos obligan poner el desarrollo de competencias ciudadanas en el centro de la formación integral de niños, niñas y adolescentes. No renunciemos a la formación integral de los estudiantes focalizando la educación básica en el aprendizaje de competencias matemáticas y de

comprensión lectora. No se trata de formular un nuevo Currículo Nacional de la Educación Básica, pues éste enfatiza que, desde el inicio de la escolaridad y de manera progresiva hasta el egreso, los niños y jóvenes deben desarrollar y poner en práctica una convivencia para el aprendizaje mutuo y la deliberación informada y libre sobre asuntos públicos (Minedu, 2017). Se trata de darle la importancia profesional y pedagógica a la educación ciudadana en la práctica cotidiana en la escuela, la familia y la comunidad. ¿Cómo hacerlo? Estas son nuestras propuestas.

### 1.1 Reposicionando la educación ciudadana como una prioridad de política educativa

La educación ciudadana es un proceso complejo de cambio de prácticas relacionadas con la convivencia social, la participación ciudadana en asuntos de interés público, la cooperación para lograr metas comunes y el bien común, el manejo del conflicto y la negociación, entre otras prácticas. Lograr estos cambios en el comportamiento de las personas y los grupos desde una situación social y de la política signada por las características arriba mencionadas, requiere de un esfuerzo nacional, sostenido y planificado, de mediano y largo plazo. Proponemos por ello que el desarrollo de la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes sea un objetivo del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Minedu y responsabilidad del conjunto de los actores del sector educación. Esta prioridad en el desarrollo de la ciudadanía estuvo planteada en el PESEM 2012-2016, pero su atención se desvaneció en la etapa final del gobierno del presidente Ollanta Humala.

### 1.2. Implementando experiencias directas de ejercicio ciudadano con los estudiantes en la escuela

La educación para el ejercicio de la ciudadanía es un proceso en el que el saber, sentir y actuar ciudadanía son tan o más importantes que sólo el discurso o los conceptos. Son elementos básicos de la educación para la ciudadanía:

- El reconocimiento de la identidad individual y colectiva
- La construcción de normas de convivencia
- La distribución de responsabilidades en el grupo
- Respeto y aprecio de la diversidad
- Reconocimiento de los propios derechos y responsabilidades y las de los otros
- La participación protagónica de la niñez y adolescencia en la toma de decisiones

Vivenciar de manera organizada y consensuada con los y las estudiantes, el ejercicio ciudadano en el aula, la institución educativa, la familia y la comunidad, es fundamental para la construcción y consolidación de aprendizajes para la ciudadanía democrática. Experimentar roles como el de jueces o fiscales escolares, brigadistas, ronderos escolares, en el espacio protegido de la institución educativa con la asesoría y acompañamiento permanente de sus profesores brindándoles soporte y orientaciones para desempeñarlos, y realizar balances y evaluaciones periódicas de tales experiencias con los estudiantes para identificar lecciones aprendidas, mantener las positivas y corregir las que no lo son.

La conformación de listas para los municipios escolares, el desarrollo de propuestas de gobierno y la elección de sus representantes, deben también ser procesos orgánicos, dinamizadores del intercambio de ideas entre estudiantes. Elegidos el alcalde y sus regidores, la escuela debe brindarles el apoyo necesario para llevar a la práctica su plan de gobierno. Actualmente la mayoría de escuelas no crea las condiciones para propiciar una experiencia de ejercicio ciudadano para sus estudiantes desde el Municipio Escolar u otras formas de organización estudiantil, quedando la elección de alcaldes y regidores reducida al cumplimiento formal de una norma.

En los consejos educativos institucionales (Conei), entendidos como órganos de gestión concertada del proyecto educativo institucional, los estudiantes no pueden ser considerados actores pasivos, que participan sin expresar opinión. Todas las representantes ante el Conei: el director, los representantes de los padres, los docentes, los estudiantes y los egresados deben tener voz y voto y ejercer en esa instancia de participación sus derechos y responsabilidades.

Lograrlo implica fortalecer las capacidades para la participación de los estudiantes y otros actores de la comunidad educativa, de representantes de la comunidad local; así como de los servidores públicos de las distintas instancias de gestión educativa descentralizada. Todas las acciones de fortalecimiento de capacidades y monitoreo deben incluir la línea de participación social.

### **1.3 Dando un lugar importante al debate y la reflexión crítica sobre la realidad**

Necesitamos reorientar la enseñanza, hoy centrada básicamente en la transferencia de conocimientos y saberes para el manejo de la comunicación, las matemáticas y las ciencias y con poca atención a los aprendizajes que se desarrollan desde las humanidades, el arte y la cultura. El área Personal Social

puede ser el escenario para generar con los estudiantes el examen y la reflexión crítica sobre los sucesos y acontecimientos sociales y políticos más relevantes del contexto. Desarrollemos capacidades para observar y analizar críticamente asuntos y acciones humanas de interés público, como los actos de corrupción en los poderes del Estado y el empresariado por ejemplo. Enseñemos también la responsabilidad de transformar estas situaciones y problemas a través de la acción, aportando soluciones y exigiendo rendición de cuentas y transparencia a los que dirigen las instituciones. Desarrollar el pensamiento crítico es central para sostener y garantizar la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Hablar sobre la corrupción es insuficiente, se requiere dar el paso de actuar para romper con este mal. Contribuiremos a luchar contra la corrupción si tomamos decisiones y practicamos valores ciudadanos y morales a título personal a la vez que con otros, en las organizaciones donde participamos. La teoría debe ir de la mano con la práctica. Por ejemplo, si la escuela promueve en el discurso la cooperación y solidaridad con los otros, deberá informar en su rendición de cuentas anual qué hizo como institución por mejorar la convivencia y la calidad de vida de los ciudadanos de su comunidad local.

#### 1.4 Construyendo sentido de comunidad y del bien común

La corrupción es un flagelo que afecta no solo a la gobernabilidad y a la democracia de nuestro país, sino que atenta contra los derechos fundamentales de las personas. Es un fenómeno pandémico cuyas tenazas tienen la capacidad de camuflarse, mutar, reinventarse y aparecer en escenarios diversos: sociales, políticos y económicos.

La corrupción no debe abordarse sólo temáticamente como un problema público. Si la escuela no forma ciudadanos y ciudadanas difícilmente podrá abordar el problema de la corrupción en la sociedad. Si en la escuela no se construye comunidad o un proyecto común los niños, niñas y adolescentes no tendrán idea de lo que es el bien común. Tenemos que desarrollar una escuela diferente, creando las condiciones para ello, ya que el bien común es precisamente lo que se afecta con la corrupción..

La escuela es capaz de enseñar el valor del bien común y que el compartir con los demás implica sacrificios porque no siempre somos nosotros la prioridad. Es en la escuela donde aprendemos a ser responsables, a pensar críticamente y a entender que el fin no siempre justifica los medios.

## 1.5 Poniendo atención al desarrollo del juicio moral en los niños, niñas y adolescentes

Un paso clave y estratégico consiste en formar nuevas generaciones de ciudadanos íntegros, honestos y con la claridad suficiente para reconocer que las metas y anhelos se logran a base de esfuerzo, disciplina y compromiso ético y juzgar hechos o comportamientos como resultado de un razonamiento moral basado en valores y normas éticas.

La educación ciudadana debe mantener una estrecha relación con principios éticos y morales, de respeto y responsabilidad, de derechos y deberes, de participación activa de niños y adolescentes en decisiones, que deben ser escuchadas y tomadas en cuenta por los diferentes niveles de gobierno: escuela, barrio, distrito, provincia, región, país. Valoración y respeto por lo propio y lo ajeno y principalmente por el desenvolvimiento ético y enmarcado en la justicia.

En la misma línea, los institutos de educación superior pedagógica y las facultades de educación deben asumir la tarea de preparar a los futuros maestros para enfrentar los retos éticos que supone la corrupción y para formar el juicio moral y la idea de justicia en sus alumnos en los diferentes niveles y modalidades de la educación básica. Ello supone dar atención a una sólida formación de los futuros docente en valores, teorías y pedagogías del desarrollo moral de niños, niñas y adolescentes y su adecuación a la etapa de su desarrollo evolutivo.

En suma, si bien la lucha contra la corrupción no es sencilla, tampoco es una utopía. La educación es, y siempre será sin ninguna duda, el antídoto más efectivo para combatirla y prevenirla.

## 1.6 Cuidando la consistencia entre el discurso y la práctica de los docentes y adultos significativos para los niños, niñas y adolescentes

Cuando en la escuela o espacios públicos, como los parques, se escucha a madres y padres recomendar a sus hijos comportamientos como los siguientes: “pasa no más”, “sal de ahí”, “dile que se quite”, “empújalo”, “juega no más”, los niños y niñas aprenderán en la práctica que se puede hacer lo que se quiera con las normas de convivencia que les enseñaron en la escuela. Si no hay sinergia formativa entre la familia y la escuela en lo que respecta a formación para la ciudadanía, las malas prácticas de convivencia de estudiantes primarán, como participar y dominar en juegos organizados para los más pequeños, no esperar su turno para jugar, no solicitar permiso para participar de otros juegos, o pedir disculpas cuando golpean sin querer a un niño o niña, etc.

La complementariedad entre hogar y escuela es posible si las familias hacen responsables de tareas a niños y niñas en casa como ordenar su ropa, guardar sus juguetes, poner la mesa, pelar los huevos, etc. Todo ello les enseñará a colaborar con las tareas del hogar. Estas prácticas pueden ser reforzadas en la escuela o por el contrario anuladas si se prioriza el desarrollo de contenidos teóricos y se dejan de lado aspectos básicos del aprendizaje para la convivencia social como aprender a construir y asumir acuerdos y normas o aprender a cuidar el entorno.

### **1.7 Reflexionado sobre el ejercicio de la ciudadanía en un marco intercultural**

Como indicamos antes ciudadanía es identidad, sentido de pertenencia a una comunidad o pueblo y, por lo tanto, se requiere reconocer y aceptar la diversidad cultural en el ejercicio de la ciudadanía. Equidad y homogeneidad no son equivalentes. Existen diferencias culturales a las que deberíamos dar cabida en el ejercicio ciudadano. Una de estas diferencias culturales es la que existe, por ejemplo, entre la concepción de ciudadanía que la entiende como ejercicio de derechos individuales y la de los pueblos originarios para quienes los derechos colectivos son fundamentales.

### **1.8 Difundiendo y aprendiendo de las buenas prácticas de educación ciudadana**

Instituciones como la Asociación Civil Tarea y los colegios La Casa de Cartón y José Antonio Encinas han aportado mucho al diseño de enfoques y recursos pedagógicos para la educación ciudadana en la escuela y la comunidad. El establecimiento de metas personales y grupales, las asambleas, la distribución de responsabilidades, son algunos de ellos y hoy forman parte de las diversas estrategias y recursos metodológicos que difunde el Minedu.

Rescatemos experiencias destacadas de construcción de ciudadanía desde la educación inicial y primaria como la implementada por la I.E. N° 17001 en la provincia de Jaén, Cajamarca, a partir de una organización estudiantil denominada la Ronda Escolar. La Ronda Escolar cumple funciones semanales de control de asistencia de docentes y estudiantes, cuidado de áreas verdes, servicios higiénicos limpios, monitoreo en el consumo de frutas y verduras; participan de actividades de formación general de los estudiantes, como eventos artísticos o la organización de pasacalles en el entorno de la escuela para promover el cuidado ambiental.

A nivel de docentes y directivos la Ronda Escolar establece un plan de trabajo, conforman comisiones para coadyuvar en la gestión escolar, desconcentrando

funciones del directivo, evalúan su cumplimiento aplicando la crítica y autocrítica como método de evaluación y establecen compromisos de mejora prospectiva. Comparten balances económicos de los recursos directamente recaudados (RDR) ante la asamblea de padres y madres de familia para su aprobación.

Esta práctica se implementó también a nivel de la UGEL Jaén a través de la I Audiencia Pública de Gestión, del año 2012 (una de las primeras en el Perú) y dos audiencias públicas convocadas por la UGEL Cajamarca (2015 y 2016). En estas audiencias el equipo de gestión de la UGEL se somete a interrogantes del público que no sólo lo conforman docentes sino distintos actores educativos en el territorio. Experiencia extraordinaria porque habilita una auténtica participación ciudadana, permite conocer la percepción de los usuarios sobre las fortalezas y debilidades de la gestión educativa local.

## 2 ¿CÓMO CONSTRUIR CONFIANZA EN LA GESTIÓN EDUCATIVA?

Los ciudadanos desconfían con frecuencia de las instituciones públicas y de sus servidores civiles. Las instancias de gestión educativa descentralizada (las IE, las UGEL, las DRE y el Minedu) no son ajenas a este sentimiento y tampoco el personal que trabaja en ellas. Las irregularidades, las decisiones arbitrarias, la ineficiencia, los actos de corrupción, la impunidad disminuyen la confianza de los ciudadanos, facilitando actitudes oportunistas en las que prima la informalidad o la ilegalidad. ¿Qué hacer para recuperar la confianza de la ciudadanía?

### 2.1. Prestar atención a las prácticas que generan confianza en las instituciones públicas

El estudio Latinobarómetro del año 2017 incluyó una variable que buscaba conocer los motivos por los cuales la gente confía en las instituciones públicas. Los tres primeros motivos resaltados por los encuestados fueron:

- El trato a todos por igual, lo que conocemos como “igualdad ante la ley”, evitando todo tipo de discriminación;
- El cumplimiento de las promesas, vinculado a la certeza sobre el resultado del servicio a que tiene derecho; y,
- La fiscalización, la cual podría ser interna y externa.

Estas tres prácticas forman parte inherente de la gestión pública y su cumplimiento permitiría disminuir la desconfianza institucional.

Construir o ganar la confianza de las personas requiere un actuar bastante cuidadoso y coherente en y desde las distintas dimensiones de la gestión educativa como gestionar de manera abierta, propiciar la participación de todos los actores, una práctica de rendición de cuentas transparente y oportuna, que evidencie una cultura organizacional, y una clara política institucional. Todo ello permitirá proyectar una buena imagen ante la sociedad que contribuirá a la recuperación de la confianza en los procesos de gestión educativa.

## 2.2. Utilizar mecanismos actualmente existentes para contribuir a construir confianza

- EL Portal de Transparencia Estándar (PTE) aprobado por D.S. N° 063-2010-PCM y R.M. N° 252-2013-PCM, que toda entidad pública debe tener en su sitio web, con datos actualizados. Es un instrumento que permite dar mayor transparencia a la gestión pública, así como la fiscalización por parte de la ciudadanía. Las normas pertinentes determinan los rubros a publicar.
- El Día del Logro que fue concebido como una manera de rendir cuentas de los avances y logros de aprendizaje.
- El fomento de un comportamiento ético. El Código de Ética de la Función Pública no es una lista de reglas a memorizar. Su contenido debe ser considerado pautas sobre la forma en las que los servidores civiles deben actuar.

Si bien estos mecanismos de transparencia, rendición de cuentas o participación ciudadana que se manejan como parte de la gestión educativa no son muchos, las instancias de gestión del territorio utilizan otros como buzones de sugerencias, las audiencias públicas, las jornadas de balance o reflexión participativa, entre otros, como parte de sus procesos de gestión. Sin embargo éstos necesitan ser fortalecidos y aprovechados convenientemente para la identificación de demandas y la toma de decisiones.

Una gestión concertada y consensuada con la participación activa y eficiente de todos los agentes educativos en otro mecanismo que ayuda así como la transparencia respecto a los resultados de los grupos y equipos de trabajo, las reuniones de planificación, ejecución y rendición de cuentas, los informes y reuniones periódicas de balance de resultados, la planificación estratégica de costo – beneficio de actividades propuestas, las reuniones colegiadas, las reuniones de Conei, los informes de gastos y balance de actividades, las encuestas de satisfacción de resultados.

### 2.3. Atender las dificultades para la puesta en marcha de estos mecanismos

Una de las dificultades es considerarlos como accesorios y no inherentes a la gestión pública. Revisemos, por ejemplo, el PTE de nuestra entidad y verifiquemos la actualización del mismo. Otra dificultad importante es la falta de un compromiso político de la autoridad máxima de la entidad, que se traduzca en el respaldo a la implementación de los diversos mecanismos que generen confianza en la ciudadanía

Algunas prácticas tradicionales de gestión y sobre todo los prejuicios, la poca voluntad y el escaso desprendimiento o compromiso de los gestores, constituyen elementos que obstaculizan la transparencia y la fluidez en la gestión educativa, por lo tanto, la implementación de los mecanismos se ven debilitados y carecen de funcionalidad, aportando poco a superar los problemas de gobernabilidad y la desconfianza que observa la sociedad frente a la gestión de los servicios del estado.

#### Participantes en el debate virtual

Manuela Claudet Abanto (Lima), Gideón Bellido Miranda (Ayacucho), Esaú Salón Vásquez (Amazonas), Eduardo León Zamora (Lima), Edgar Ochoa Pezo (Cusco), Yone Asenjo Calderón (Cajamarca), Eva Cavero Tay (Lima), Víctor Poémape López (La Libertad), Marco Antonio Tinco Mayhua (Huancavelica), Gladys Vigo Gutiérrez (Lima) y Milagros Gonzales Miñán (Lima).

