

Recomendaciones para el fortalecimiento de los Copare

Documento para
la discusión



Recomendaciones para el fortalecimiento de los Copare

Documento para la discusión

RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COPARE

Documento para la discusión

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Presidenta

María Amelia Palacios Vallejo

Comité Directivo

Patricia Mc Lauchlan Jiménez de Arregui

Manuel Bello Domínguez

Julia Enríquez Lizárraga

Sandro Marcone Flores

Secretaría Ejecutiva (e)

Juana Sono Hernández

Equipo Técnico responsable

Ricardo Rosas Lezama

Lars Stojnic Chávez

Román Aller Zárate

Diseño, diagramación y corrección de estilo

Kite Studio E.I.R.L.

Fotografías

Archivo CNE

Consejo Nacional de Educación

Jr. Sánchez Cerro 2150, Jesús María – Lima, Perú

Teléfono: (511) 615-5966

<https://www.gob.pe/cne>

Lima, diciembre de 2022

Este documento puede ser reproducido por cualquier método con propósitos educativos y para la difusión y el debate, siempre y cuando se cite la fuente de la información.

Contenidos

Introducción	4
1. Importancia de los Copare	6
a) Fundamentación normativa	
b) Fundamentación política	
2. Factores que inciden en el desempeño de los Copare	10
a) Marco institucional	
b) Desafíos para el desempeño de las funciones asociadas al PER	
c) Participación ciudadana	
3. Recomendaciones para el fortalecimiento de los Copare	18
a) Redefinir la ubicación orgánica y la conducción de los Copare	
b) Mejorar la pertinencia de las funciones y organización interna	
c) Mejorar la articulación con otras instancias regionales y locales	
d) Proveer recursos suficientes para sostener la organización	
e) Desarrollar las capacidades necesarias para el cumplimiento de funciones	
f) Propiciar una mayor convocatoria, pluralidad y compromiso de los miembros	
g) Profundizar en la situación y desafíos de los Copare y Copale	
Referencias y Anexo	28

Introducción

A partir de la aprobación, en el año 2020, del Proyecto Educativo Nacional al 2036 (PEN 2036), el Consejo Nacional de Educación (CNE) ha acompañado los procesos de formulación de los Proyectos Educativos Regionales (PER) teniendo como base las orientaciones contenidas en el documento denominado Recomendaciones para la Formulación del Proyecto Educativo Regional, elaborado por el mismo CNE (2021). Allí, recogiendo la normativa vigente, se establece que la formulación de los PER debe realizarse en el marco de un proceso amplio de diálogo y concertación entre sociedad civil, sector productivo y sectores del Estado, cuya participación debe ser canalizada a través de los Consejos Participativos Regionales de Educación (Copare) en diálogo con los diversos sectores del Estado relacionados con las políticas educativas. Ello, evidentemente, demanda que dichas instancias desarrollen las capacidades necesarias para asumir sus roles y funciones, responsabilidades no solo con respecto a la formulación, sino también durante la implementación de los PER.

El presente documento tiene como objetivo explorar qué factores son los que habilitan o limitan a los Copare para poder cumplir eficazmente sus funciones referidas a la participación, concertación y vigilancia educativa durante la elaboración, seguimiento y evaluación del PER. También brinda recomendaciones que permitan superar las problemáticas identificadas y aprovechar aquellos factores que vienen incidiendo positivamente en su desempeño.

Si bien se espera que sea del interés de las autoridades, servidores públicos regionales y, en general, de actores vinculados a los procesos asociados a los PER, el documento está dirigido principalmente a los miembros de los Copare (de la sociedad civil, el sector productivo y las instancias públicas regionales) y a los tomadores de decisiones que debieran hacerse cargo de impulsar o realizar los cambios que correspondan, así como proveer recursos y capacidades necesarias para fortalecerlos (Congreso, Minedu, MEF, Gobiernos regionales y DRE).

El texto se ha elaborado revisando y analizando, en primer lugar, la normativa vigente y los estudios disponibles sobre los Copare. Luego, para conocer la situación de estas instancias, se sostuvieron 3 entrevistas grupales con 14 integrantes con responsabilidades directivas en 12 Copare. Se entrevistó, asimismo, a 5 coordinadores macrorregionales del CNE, dado que, como parte de sus labores, interactúan en el día a día con estas instancias de participación, y con otras entidades regionales. Además, se aplicaron encuestas a 123 miembros actuales de estas instancias a nivel nacional; de ellos, la mayoría indicó representar a la UGEL, DRE o gobierno regional (27,6 %), seguido por representantes de organizaciones de la sociedad civil (22 %), docentes o directores de II. EE. (21,1 %), representantes de gremios (8,1 %), representantes de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) (6,5 %), instancias del Estado distintas al sector educativo (4,9 %), representantes de universidades (3,3 %), representantes del sector empresarial (3,3 %), entre otros. Por último, a fin de recoger recomendaciones a futuro, se entrevistó a 3 profesionales, dada su amplia experiencia en procesos de participación ciudadana en instituciones como el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) y Propuesta Ciudadana. Estas recomendaciones también recogen aquellos aportes de los estudios revisados que continúan siendo pertinentes para la situación actual de los Copare.

Así, este documento presenta, en primer lugar, los fundamentos normativos y políticos que sustentan la importancia de los Copare. En segundo lugar, se describen los factores críticos que habrían incidido, positiva o negativamente, en su operación, incluyendo el marco institucional en que operan los desafíos que enfrentan en el cumplimiento de sus funciones y los retos para la movilización de la participación ciudadana. En tercer lugar, se plantean recomendaciones para fortalecer los Copare y así superar las problemáticas identificadas.

1. Los participantes provinieron de 12 regiones: La Libertad, Ucayali, Ayacucho, San Martín, Piura, Apurímac, Tacna, Moquegua, Callao, Cusco, Cajamarca y Región Lima.

Importancia de los Copare



En esta sección, se pretende responder la siguiente pregunta: ¿en qué se fundamenta la importancia de los Copare para las políticas educativas regionales? Por ello, a continuación, se presentan las bases normativas que sustentan el carácter formal de los Copare, así como aspectos relevantes de su organización y funciones en el marco de la formulación e implementación de los PER. También se revisan, a modo de fundamentación política, las finalidades para las cuales fueron inicialmente pensados, en el curso del diseño del proceso de descentralización de la gestión educativa en el Perú. Esto puede servir como marco de referencia y orientación para comprender su desarrollo como instancias de participación y concertación entre la sociedad civil y el Estado.

a) Fundamentación normativa

El marco normativo peruano promueve la participación ciudadana en el diseño y gestión de políticas públicas y consigna un mandato claro para que sea impulsada desde las instituciones del sector público por la vía de una diversidad de instancias. La Constitución Política del Perú establece que es derecho fundamental el “participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación” (Art. 2, 1993).

La Ley 27783, Ley de Bases de Descentralización (LBD), es más específica al respecto, y establece que “los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública” (Cap. IV, Art. 17); mientras que la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), complementa lo anterior ordenando que “la gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana” (Tít. I, Art. 8), y establece que es también función suya el “impulsar y articular la participación de las universidades, empresas e instituciones de la sociedad civil en la ejecución de los planes de desarrollo regional” (Tít. IV, Cap. 2, Art. 47).

En el ámbito educativo, la LOGR también ordena que los gobiernos regionales deben “fortalecer en concordancia con los gobiernos locales, a las instituciones educativas [...] con participación de la sociedad”. Por su parte, la Ley 28044, Ley General de Educación (LGE), reafirma el derecho y deber de la sociedad de “contribuir a la calidad y equidad de la educación”, por lo que le corresponde “participar en la definición y desarrollo de políticas educativas en el ámbito nacional, regional y local” (Tít. II, Cap. V, Art. 22), y también dispone que “la Dirección Regional de Educación convoca la participación de los diferentes actores sociales” (Tít. V, Cap. IV, Art. 76).

Con el objetivo de hacer efectiva la participación de la sociedad en las políticas educativas, la LGE crea los Consejos Participativos Regionales de Educación (Copare) y los define así:

[...] una instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional. Está integrado por el director regional de educación y representantes de docentes, universidades e institutos superiores, sectores económicos productivos, comunidad educativa local e instituciones públicas y privadas de la región. (Tít. V, Cap. IV, Art. 78)

Adicionalmente, el DS N.° 011-2012-ED, Reglamento de la Ley General de Educación, agrega que el Copare “es presidido por uno de sus miembros, elegido por votación secreta y universal de sus integrantes” (Tít. V, Cap. IV, Subcap. II, Art. 148). Dicha norma también establece sus funciones: una de las principales es el “canalizar la participación de la sociedad civil organizada a nivel regional, en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional, en el marco del Proyecto Educativo Nacional” (Tít. V, Cap. IV, Subcap. II, Art. 149), así como que “la DRE es responsable de coordinar y convocar a los estamentos de la sociedad civil organizada que integran el Consejo Participativo Regional de Educación” y que su organización y funcionamiento “se rige por reglamento interno, que es aprobado por mayoría absoluta de sus miembros, con base en la propuesta del director Regional de Educación” (Tít. V, Cap. IV, Subcap. II, Art. 150). Por su parte, el DS N.° 019-2016-ED que modifica el Reglamento de la LGE indica que el PER debe ser propuesto al gobierno regional para su aprobación e implementación “considerando las iniciativas presentadas por el Consejo Participativo Regional de Educación” (Tít. V, Cap. IV, Subcap. I, Art. 147).

Es importante señalar que el Reglamento de la LGE, actualizado en el 2012, contradice lo estipulado por la RVM N.° 0011-2011-ED, que dispone un Reglamento para los Copare y para los Consejos Participativos Locales de Educación (Copale), en el que se desarrollan las funciones y organización de estas instancias. Ello se debe a que, mientras el Reglamento de la LGE indica que quien preside los Copare puede ser cualquier miembro elegido democráticamente, la RVM en cuestión indica que debe presidirlo el director regional de educación. Al margen de esta contradicción normativa, existen Copare presididos por los directores de DRE, así como por actores de la sociedad civil.

b) Fundamentación política

Es amplia la evidencia que indica que la participación ciudadana contribuye a que las políticas públicas sean más justas, legítimas y eficaces (Fung, 2006), que propicia un mejor desempeño organizacional (Yang & Pandey, 2011) y que logra mayor compromiso, cooperación y mayor eficacia en las decisiones (Yang & Callahan, 2005). En ese sentido, los sistemas democráticos en el mundo favorecen el involucramiento de la sociedad civil en el diseño y gestión de las políticas públicas bajo diversos mecanismos.

La constitución de los Copare, que se dio en el marco del proceso de descentralización de la gestión del sistema educativo, tuvo como principal objetivo fortalecer la participación ciudadana en los procesos de gestión educativa regional, promoviendo que fungiesen como contrapeso a las autoridades subnacionales en los procesos de definición, implementación y evaluación de los grandes propósitos educativos regionales. Esto en concordancia con los objetivos realizados por la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización referidos a fomentar la “participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad” y garantiza la “participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social” (Art. 6).

La institucionalización de estas instancias se planteó como un componente importante para la democratización de la gestión educativa regional y para fomentar mayores niveles de eficiencia, transparencia y pertinencia a las necesidades y demandas de la población. Por un lado, en sus dos versiones (al 2021 y al 2036), el PEN promueve una convivencia democrática sostenible en la que cada individuo, actor colectivo y organización se posicione en su comunidad con ánimo de participación y sentido de responsabilidad y justicia.

Por otro lado, el Acuerdo Nacional, en su cuarta política, destaca la necesidad de institucionalizar una cultura de diálogo y concertación como un objetivo del Estado en todos sus niveles. En tal sentido, la apuesta por asegurar que en los Copare se consoliden nuevas formas de relación entre las autoridades regionales, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad educativa en general aporta al objetivo de fortalecer mecanismos y canales de participación que contribuyan “al mejor ejercicio de las funciones ejecutivas [en el nivel] regional”. En tanto, permitiría la representación de diversas perspectivas y la construcción colaborativa de visiones compartidas —intersectoriales, intergubernamentales, territoriales y ciudadanas— sobre los problemas educativos por resolver y las estrategias por desarrollar.

Así, la apuesta por el fortalecimiento de los Copare se asoció a la necesidad de garantizar el involucramiento activo de diversos sectores, instancias y actores regionales, así como a la convergencia de sus esfuerzos en torno a los tres roles principales asignados normativamente a dichas instancias: i) la participación activa, constante y comprometida en la gestión educativa regional; ii) la concertación sobre lo que deberían ser las apuestas fundamentales para el desarrollo educativo regional entre actores regionales estatales, sociales, gremiales, etc., promovida a través del diálogo, la formulación de acuerdos y la movilización pública, y iii) la vigilancia, como impulso para garantizar mayores niveles de transparencia y eficacia de los procesos de gestión educativa. Todas ellas son condiciones indispensables para fomentar mayores niveles de legitimidad y sostenibilidad de las políticas educativas regionales y en la configuración de nuevas formas de gobernanza.

Factores que inciden en el desempeño de los Copare



Esta sección tiene como objetivo responder a la siguiente pregunta: ¿qué factores vienen incidiendo en el desempeño de las funciones referidas a la participación, concertación y vigilancia educativa realizadas por los Copare en el marco del PER? En ese sentido, a partir de percepciones de los miembros de los Copare —recogidas en las entrevistas grupales y a través del cuestionario aplicado— y estudios consultados, en primer lugar, se explora el marco institucional (la normativa, la organización y funciones, así como los vínculos con otras instancias departamentales). En segundo lugar, se abordan los desafíos de los Copare para desempeñar sus funciones (las prioridades de sus agendas, la disponibilidad de recursos, el nivel de su dinamismo e incidencia, y la situación de sus capacidades). En tercer lugar, se describe la dinámica de la participación ciudadana en estas instancias (la relación entre sus miembros, su composición, compromiso y liderazgos).

a) Marco institucional

El marco normativo vigente estipula que cada Dirección Regional de Educación (DRE) tiene la responsabilidad de promover la participación y concertación entre la sociedad civil y el Estado en la formulación e implementación de las políticas educativas a través de los Copare. Sin embargo, estas instancias dependen actualmente de los gobiernos regionales y se han convertido en una suerte de gerencias sectoriales subordinadas jerárquicamente a la autoridad regional. Con ello, los Copare también han perdido el sustento político que antes les facilitaba la labor de concertar (Yep & Barea, 2012)². Las DRE, en ese sentido, tienen como labor principal la implementación de las políticas educativas nacionales y regionales estipuladas por el Minedu y los gobiernos regionales, respectivamente.

Los Copare, al estar vinculados, por mandato normativo, directamente a las DRE y no a los gobiernos regionales, ven limitado también su ámbito de acción a lo estrictamente sectorial, cuando es sabido que el desarrollo de la educación requiere de visión y acciones de carácter multisectorial. Ello, indudablemente, resta las posibilidades para que, desde los Copare, se propicien, en los PER, políticas multisectoriales con enfoque territorial que contribuyan al desarrollo educativo regional, tal como propone el PEN 2036. Además, esta ubicación puede restarles a los Copare acceso a recursos económicos y técnicos, dado que las DRE presentan mayores limitaciones presupuestales y sus prioridades están orientadas, principalmente, a la gestión educativa del día a día.

2. Como lo explican Yep y Barea (2012), las DRE obtuvieron la responsabilidad para promover la participación ciudadana a través de los Copare antes de que finalizara el proceso de transferencias de funciones a los gobiernos regionales (2009). En tal sentido, culminado dicho proceso son los gobernadores regionales —y ya no los directores de las DRE— quienes cuentan con el poder político necesario para fomentar la participación y concertar alrededor del diseño e implementación de las políticas regionales.

Es importante señalar que la dependencia directa de los Copare a las DRE establecida en las normas no ha llegado a concretarse formalmente en la estructura organizacional de estas instancias de gestión educativa, a excepción de Ucayali, donde el Copare figura como un órgano consultivo. Ello ha permitido destinar recursos públicos a dicha instancia de participación a través del Plan Operativo Institucional (POI) de la DRE, lo que ha contribuido a su sostenibilidad.

Esta situación, relacionada al marco normativo e institucional, no es óbice para que la gran mayoría de actores de los Copare consultados valoren la flexibilidad de la normativa vigente, en la medida que dota a los Copare de amplias funciones, y permite tener distintas estructuras organizativas internas y diversidad de miembros. Pese a ello, estos actores también indican que muchas de las funciones asignadas, especialmente las referidas al seguimiento y vigilancia de las políticas educativas establecidas en los PER, no son ejercidas por la mayoría de esas instancias³.

La mayor parte de los Copare está actualmente presidida por el director de la DRE (19), situación considerada positiva por la tercera parte de los entrevistados, pues ello permitiría contar con recursos y dar continuidad a las convocatorias. Sin embargo, otro grupo mayor de actores entrevistados considera que este liderazgo resta independencia a las acciones de vigilancia, seguimiento y evaluación de las políticas educativas. Más allá de los argumentos a favor y en contra⁴, en la práctica, se observa que el Estado, incluso presidiendo estas instancias, no suele dotar de recursos a los Copare. Asimismo, las funciones de vigilancia y seguimiento son las que menos se cumplen.

Una revisión de las actas de conformación de los Copare evidencia que la flexibilidad que les otorga el marco normativo viene permitiendo distintas formas de organizarse. Sin embargo, en muy pocos casos, la organización de estas instancias corresponde a las funciones que deben desarrollar. Ello coincide con lo señalado por un 30,9 % de encuestados, quienes consideran que la estructura organizacional de su Copare no es adecuada para cumplir eficazmente con las funciones referidas a la formulación e implementación del PER. En esta línea, las personas entrevistadas coinciden en que sería necesario contar con personal con dedicación a una secretaría técnica que les permita mejorar su desempeño organizacional.

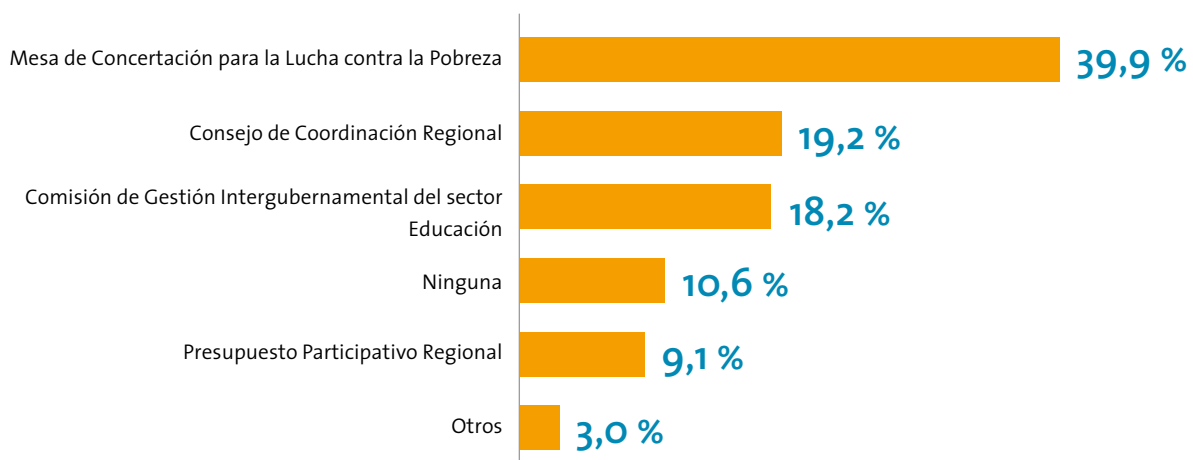
3. El limitado —o a veces nulo— ejercicio de las funciones de seguimiento y vigilancia a las políticas educativas por parte de los Copare es una situación que no habría cambiado con relación a lo identificado en la década pasada (Stojnic & Cabrerizo, 2010; Yep & Barea, 2012).

4. Para mayor detalle ver Andrade y Martínez (2007), Yep y Barea (2012) y Romero et al. (2014).

Con relación al vínculo de los Copare con otras instituciones regionales, como se puede observar en la Figura 1, las y los encuestados destacaron principalmente la articulación de sus respectivos Copare con otras instancias de participación, concertación o coordinación regional; las principales son las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y las Comisiones de Gestión Intergubernamental del Sector Educación (CGIE).

FIGURA 1

¿Cuáles son las instancias de participación, concertación o coordinación regional con las que el Copare al que pertenece viene estableciendo vínculos?



La mayoría de los miembros encuestados indicó que los vínculos que tiene su Copare con otras instancias aportan al cumplimiento de sus funciones (65,9 %). Sin embargo, no es menor el grupo que indica que estos vínculos no serían favorables (20,3 %). En este mismo sentido, las y los entrevistados indicaron que, aunque estas instancias se relacionen, existe muy poca articulación entre las diversas acciones de vigilancia o seguimiento a las políticas públicas desarrolladas a nivel regional⁵.

Asimismo, un punto destacado por los actores durante las entrevistas grupales fue su percepción acerca de que la coexistencia de distintas comisiones y de otros espacios de participación y seguimiento a las políticas regionales diluye las fuerzas de los Copare. Ello porque muchos de sus miembros, sobre todo los del Estado, también suelen participar en varios de ellos, lo cual implica que se dupliquen esfuerzos.

5. Lo que sería una dificultad recurrente en el tiempo como evidencia el estudio de Yep y Barea (2012).

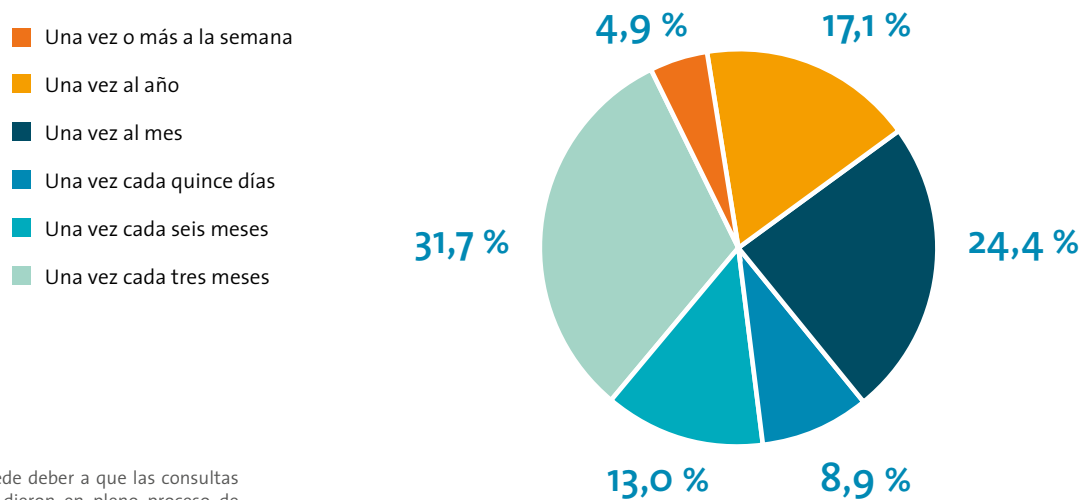
b) Desafíos para el desempeño de las funciones asociadas al PER

Existe un gran consenso entre los actores consultados respecto a que sus agendas tienen como mayores prioridades la evaluación y formulación de sus PER⁶. Desde su perspectiva, ello es positivo, no solo porque son dos de sus principales funciones, sino también porque logran convocar el interés de sus miembros. No obstante, para ellos, el desempeño de las funciones de seguimiento y vigilancia de las políticas educativas, propias de la etapa de implementación de los PER, ha sido bastante débil y no ha implicado una mayor movilización por parte de estas instancias de participación⁷.

La escasa disponibilidad de recursos (monetarios y no monetarios) y una insuficiente inversión en el desarrollo de capacidades de sus miembros serían los factores que más afectan el buen funcionamiento y sostenibilidad de los Copare. Estas limitaciones estarían relacionadas con un bajo nivel de dinamismo, que se refleja en la poca frecuencia de sesiones que sostendrían la mayoría de Copare. Como se observa en la Figura 2, solo el 38,2 % de las y los encuestados señalaron reunirse al menos una vez al mes, mientras que la mayoría señaló que estas se daban en períodos espaciados de al menos tres meses de distancia.

FIGURA 2

¿Cuál es la frecuencia de sesiones que tiene el Copare en el cual participa?



6. Esto se puede deber a que las consultas realizadas se dieron en pleno proceso de evaluación y formulación de los PER en la mayoría de los departamentos del país

7. Según Yep y Barea (2012), en la anterior experiencia de formulación e implementación de los PER, en la etapa de formulación hubo un fuerte activismo, que se redujo o hasta desapareció en la etapa de implementación.

La limitada actividad de la mayoría de Copare se estaría reflejando también en su bajo nivel de incidencia en la política y opinión pública regional. De acuerdo con las y los entrevistados, la incidencia de los Copare se da, principalmente, en el marco de los procesos de evaluación y elaboración del PER, que —como se sabe— se concentra en algunos meses cada 15 años. Ello es concordante con el 67 % de encuestados, que señaló que la formulación de los PER es el proceso de política regional en el cual su Copare es influyente o muy influyente. Por el contrario, fuera de estos procesos, solo 19 % considera que su Copare tiene influencia en los medios de comunicación.

Las dificultades para que los Copare desempeñen adecuadamente sus funciones estarían bastante relacionadas con las limitadas oportunidades para el desarrollo de capacidades de los miembros. Según los entrevistados, existen grandes desafíos para que los integrantes, sobre todo de la sociedad civil, desarrollen las capacidades que les permitan cumplir eficazmente con las funciones referidas a la participación, el seguimiento y la vigilancia⁸. Alrededor del 90 % de los actuales integrantes de Copares que fueron encuestados considera que los miembros de sus instancias no cuentan con todas las capacidades necesarias para formular, hacer seguimiento y evaluar la implementación de su PER y/o para llevar a cabo acciones de incidencia en el marco de su labor de vigilancia.

De acuerdo con los entrevistados, la limitada disponibilidad de recursos, aunque en distintos niveles, es un común denominador en los Copare y se reconoce como uno de los factores más importantes que limitan su desempeño⁹. En esa línea, el 80 % de los encuestados reportó que un presupuesto permanente es “poco disponible” o “nada disponible”, mientras que para el 46 % el acompañamiento técnico también es un recurso poco o nada disponible.

Según esta misma fuente, el principal proveedor de recursos monetarios o no monetarios son los gobiernos regionales y las DRE, que contribuyen principalmente al equipamiento y uso de local. Aunque con menos recurrencia, le sigue en importancia las ONG, cuya mayor contribución sería brindar acompañamiento esporádico a actividades específicas, como viene sucediendo en muchas regiones en los procesos de formulación de sus PER.

8. Situación que se ha mantenido de manera persistente en el tiempo (Stojnic & Cabrerizo, 2010; Yep & Barea, 2012; Romero et al., 2014).

9. Situación persistente en el tiempo, como evidencia la bibliografía consultada (Andrade & Martínez, 2007; Stojnic & Saenz, 2007; Stojnic & Cabrerizo, 2010).

c) Participación ciudadana

De acuerdo con la mayoría de entrevistados, las relaciones e interacciones entre los miembros de los Copare se desarrollan, en general, de manera fluida. De modo similar, el 78 % de los miembros encuestados señaló que siempre o casi siempre las decisiones de los Copare se adoptan de manera participativa y democrática. Sin embargo, alrededor de la tercera parte de entrevistadas y encuestados reconocieron que, en algunos casos en los cuales el liderazgo de los Copare recae en instancias del gobierno regional, emergen repetidamente situaciones de tensión con actores de la sociedad civil, principalmente asociadas a una reducida convocatoria, así como a una exigencia de rendición de cuentas por parte de los actores de la sociedad civil a las autoridades educativas regionales.

Dicha situación repercutiría en que los actores gubernamentales cuenten con mayor capacidad para posicionar sus posturas y preferencias con respecto a las decisiones y direcciones tomadas por la instancia. Al respecto, el 80 % de los encuestados consideró que la participación de representantes vinculados al sector educativo prevalecía en las sesiones y reuniones de trabajo frente a los demás sectores (organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, sector empresarial, etc.), contando con mayores posibilidades para incidir en la agenda y acuerdos. En esa misma línea, el 90 % reconoció que el funcionamiento de sus Copare depende de la actitud, apertura, voluntad y compromiso de los actores representantes de las instancias públicas —como las DRE y los gobiernos regionales— y casi un 80 % indicó que la alta rotación de autoridades, y las múltiples labores que desempeñan mientras están en sus cargos, serían barreras que impiden un mejor funcionamiento de las instancias.

En tal sentido, el fortalecimiento y posibilidades de acción de los Copare dependería de la disponibilidad de tiempo y apertura por parte de los actores provenientes de instancias estatales del sector educación regional. Esto se refuerza en la percepción sobre el mayor compromiso de dichos actores¹⁰.

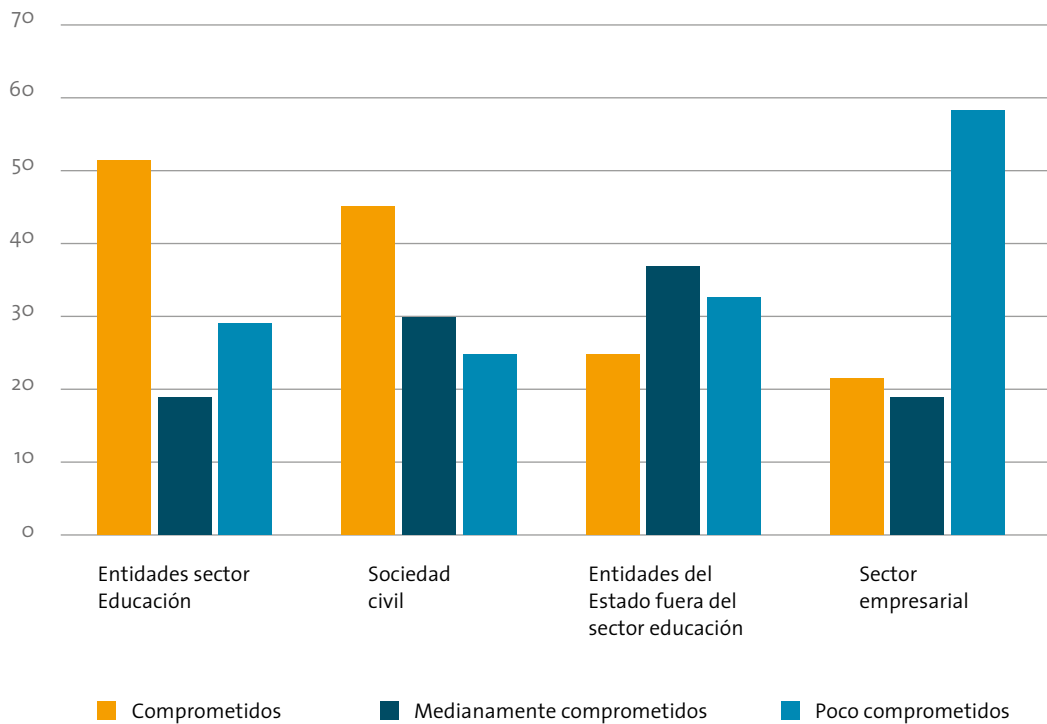
Como se observa en el Gráfico 3, más del 50 % de las y los encuestados realiza un mayor compromiso de los actores provenientes de instancias del sector educación de los gobiernos regionales. Por su

10. Factor que se viene reproduciendo desde la primera etapa de conformación y funcionamiento de las instancias (Yep & Barea, 2012; Stojnic & Cabrerizo, 2010; Stojnic & Sanz, 2007).

parte, menos del 30 % señaló lo mismo respecto al sector empresarial e instancias del gobierno regional no pertenecientes al sector educación.

FIGURA 3

¿Cuál considera Ud. que es el nivel de compromiso de los siguientes miembros del Copare en el cual participa?



En concordancia con lo analizado previamente, al interior de los Copare, se seguiría reforzando una mayor presencia de actores estatales (provenientes del sector educación). En parte, esto se debe a la percepción de los otros sectores regionales de contar con menores posibilidades para incidir efectivamente en procesos relevantes de la gestión educativa regional, más allá de su participación en los procesos de formulación de políticas educativas regionales. En esa línea, los encuestados reconocieron que el mayor involucramiento de los Copare estaría asociado a la formulación de los PER (75 % aproximadamente), en comparación a otros roles como su participación en debates públicos sobre temas y problemáticas educativas para la región (40 % aproximadamente) y el seguimiento a la implementación de las políticas educativas (45 % aproximadamente).

Recomendaciones para el fortalecimiento de los Copare



Esta sección tiene como finalidad responder a la siguiente pregunta: ¿qué medidas se recomiendan para fortalecer el desempeño de las funciones referidas a la participación, concertación y vigilancia educativa realizadas por los Copare? Por ello, se presentan recomendaciones —partiendo del análisis de la información recogida de fuentes primarias y secundarias, en diálogo con la experiencia y aportes del equipo técnico del CNE—, orientadas a fortalecer aspectos claves de la organización de los Copare, así como su desempeño en el desarrollo de sus roles y funciones. Si bien la mayoría corresponde directamente al análisis situacional de la sección anterior, existen medidas que no necesariamente se vincularían a tal diagnóstico, pero fueron consideradas —a partir de las revisiones y análisis realizados— por su relevancia y pertinencia para el fortalecimiento de los Copare.

Así, las recomendaciones que se presentarán a continuación buscan promover cambios estructurales en su organización y funcionamiento a fin de lograr su fortalecimiento. Cambios que significarían el involucramiento de diversas instancias estatales, tanto nacionales —como el Congreso, el MEF y el Minedu— y regionales —como los gobiernos regionales y las DRE— para mejorar la pertinencia de las funciones, dinamizar la participación, reconfigurar los liderazgos, desarrollar capacidades y proveer recursos. Todo ello implica cambios institucionales, normativos, presupuestales y políticos importantes en todos los niveles que no pueden eludirse y requiere gran voluntad política por parte de las autoridades pertinentes.



Redefinir la ubicación orgánica y la conducción de los Copare

- Los Copare deben ser reubicados en un nivel más alto del gobierno regional, considerando que sus funciones referidas a la participación, concertación y vigilancia educativa vinculan a varios sectores del Estado —no solo la DRE— con representantes de diversos ámbitos educativos, sociales, culturales o económicos de la sociedad civil. La autoridad regional debería tener la responsabilidad de promoverlos y financiarlos, respetando su pluralidad e independencia, reconociendo la naturaleza intersectorial de la política educativa (PEN y PER)¹¹ y la conveniencia de que esta instancia interactúe con las gerencias de presupuesto, planificación y desarrollo social. Considerando que los gobiernos regionales tienen estructuras organizacionales diversas, corresponderá a cada gobierno regional, tras un análisis de procesos, definir a qué órgano resulta más pertinente que esté adscrito su Copare.
- A nivel normativo, se deben realizar los ajustes necesarios para que estas instancias sean presididas por un representante de la sociedad civil, como contrapeso al poder estatal, o por una dirección colegiada entre la sociedad civil y el Estado. Para, de esta manera, canalizar mejor las inquietudes y propuestas de las organizaciones y sectores sociales que integran el Copare, además de propiciar la implementación de las políticas públicas acordadas y recogidas en el PER y otorgar mayor legitimidad a las acciones de vigilancia, seguimiento y evaluación de esas políticas, lo cual hace más atractiva la participación. Asimismo, se deben realizar los ajustes necesarios para reubicar el Copare en un nivel superior de la organización del gobierno regional y estipular que estas instancias sean presididas por un representante de la sociedad civil como contrapeso al poder estatal (o por una dirección colegiada). En ese sentido, debe resolverse la actual contradicción entre lo dispuesto en el DS N.º 011-2012-ED (Reglamento de la LGE) y la RVM N.º 0011-2011-ED (Reglamento para los Copare y Copale) con respecto a quién debe presidir estas instancias.

11. Esta reforma está alineada al PEN 2036, el cual mantiene un enfoque multisectorial del desarrollo educativo que también debe mantenerse en la formulación de los PER donde participan los Copare.



Mejorar la pertinencia de las funciones y organización interna

- ➔ Ajustar la normativa para clarificar el rol y las funciones de los Copare garantizando que estas instancias cuenten con las condiciones para cumplirlas (Yep & Barea, 2012). Debe replantearse la noción de “vigilancia” y, en su lugar, hacer énfasis en la formulación, seguimiento, evaluación e incidencia en la política educativa. En estas instancias, no debe prevalecer la búsqueda de una falta o delito que denunciar, sino el ánimo de aportar recomendaciones para el diseño o la implementación de políticas educativas prioritizadas, especialmente del PER. La vigilancia, como se ha venido entendiendo, puede conducir a que se adopten actitudes defensivas, e incluso agresivas, que afectan negativamente a las posibilidades de diálogo y concertación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.
- ➔ Los ajustes que hubiera para la normativa nacional no deben restringir la manera en que los Copare se organizan. Ello tiene como objetivo que estas instancias respondan a la diversidad de realidades a nivel departamental. A nivel interno, los Copare deben definir, de manera consensuada, sus propios reglamentos, estructuras organizativas, así como los roles y funciones de sus miembros y los mecanismos para tomar decisiones. Es importante considerar que contar con una Secretaría Técnica y comisiones de trabajo con personal comprometido y competente es fundamental para brindar un soporte efectivo a instancias deliberativas como lo son el Consejo Directivo y la Asamblea de los Copare.



Mejorar la articulación con otras instancias regionales y locales

- A nivel departamental debe definirse la gobernanza¹² y establecerse mecanismos de articulación entre las distintas instancias y comités de participación, concertación, vigilancia, seguimiento y evaluación de las políticas regionales existentes, entre los que se encuentran los Copare. Desde una perspectiva integral, debería diseñarse una arquitectura institucional que favorezca la participación y concertación entre el Estado y la sociedad civil en aras del desarrollo regional. De este modo, los Copare podrían promover y asegurar su articulación y coordinación con otras instancias de participación regional y, a su vez, participar y contribuir en las diferentes mesas temáticas que existen a nivel departamental.
- En consistencia con el carácter multisectorial del PEN y los PER, los Copare deben propiciar una participación intersectorial e interinstitucional en su membresía e interacciones externas. Para propiciar el involucramiento de otros sectores, podría ser pertinente fortalecer la articulación con instancias como las MCLCP y los Consejos de Coordinación Regional. También es recomendable la articulación con otras instancias del nivel local, por lo que los Copare deberían contribuir con el fortalecimiento de los Copale (Yep & Barea, 2012) y, además, fomentar el involucramiento de los gobiernos locales. Para lograrlo, algunos miembros del Copare deberían propiciar acciones articuladas a nivel intersectorial e intergubernamental, asegurando que la información fluya entre todas las instancias involucradas.

12. La gobernanza se entiende como “las tradiciones, instituciones y procesos que determinan el ejercicio del poder en una sociedad, incluyendo cómo se toman las decisiones en asuntos de interés público y cómo los ciudadanos participan en las decisiones públicas” (Denhardt y Denhardt, 2007; citado por Treviño, 2011).

d.

Proveer recursos suficientes para sostener la organización

- ➔ A fin de fortalecer procesos de desarrollo que surjan de los propios Copare, es necesario dar especial atención al momento de proveer recursos monetarios y no monetarios a aquellas instancias donde parece existir mayor dinamismo por parte de sus miembros. Por ello, las normas deberían ser más claras respecto al encargo y funciones de las entidades estatales en relación al financiamiento de los Copare: dotarlos de espacios físicos y equipamiento para su funcionamiento, una Secretaría Técnica con personal a tiempo completo y un agente (interno o externo) que actúe como facilitador de dinámicas grupales y maneje herramientas que mantengan el interés y el trabajo en los temas priorizados (Romero et al., 2014).
- ➔ Garantizar que la responsabilidad del Estado de financiar los Copare no comprometa la independencia y objetividad que deben mantener estas instancias en el desempeño de sus funciones. Asimismo, con el objetivo de contar con recursos adicionales, los Copare deben establecer alianzas institucionales que permitan captar recursos monetarios y no monetarios necesarios. Instituciones como las ONG, los organismos de cooperación internacional, las universidades y empresas privadas que operan en su territorio son potenciales aliados que pueden brindar recursos económicos, asistencia técnica y/o personal voluntario.



Desarrollar las capacidades necesarias para el cumplimiento de funciones

- ➔ A partir de una evaluación de la situación de cada Copare, se debe elaborar e implementar un plan de desarrollo de capacidades que permita que sus miembros desempeñen adecuadamente sus funciones y que incluya el despliegue de herramientas que sirvan para potenciar su labor, además de prever una estrategia de inducción para los nuevos integrantes.
- ➔ La comunicación estratégica es una de las principales competencias organizacionales que deben desarrollarse en los Copare. Por ello, como recursos básicos, estas instancias deben disponer de un comunicador, así como de presupuesto para diseñar e implementar un plan comunicacional. Los Copare deben ser capaces de posicionar temas en la agenda pública, por lo que es clave su participación en medios de comunicación mediante voceros debidamente capacitados. Es importante la gestión eficaz de una estrategia comunicacional para la difusión, incidencia y posicionamiento del PER, y que algunos miembros manejen herramientas como el diseño gráfico, la edición, el manejo de redes sociales, etc.
- ➔ Los Copare deben también fortalecer sus competencias técnicas asociadas a la formulación, seguimiento, evaluación e incidencia de la políticas educativas. Así, deben ser capaces de generar, sistematizar y analizar información y evidencia que les permita cumplir con su rol de manera objetiva. El acceso a la información abre otras formas de relación entre la sociedad civil y el Estado, pues fomenta la transparencia entre los involucrados. Por ello, no solo será necesario el desarrollo de capacidades técnicas en los miembros, sino también acceder a sistemas de información de calidad.



Propiciar una mayor convocatoria, pluralidad y compromiso de los miembros

- ➔ Propiciar en los Copare una participación plural de la sociedad civil y entidades del Estado a fin de que las políticas educativas respondan pertinentemente a las condiciones, problemas e intereses particulares de cada departamento. Para ello, cada Copare debería difundir su agenda, roles y funciones en sus jurisdicciones, y convocar a la ciudadanía, así como a representantes de las instituciones involucradas en el desarrollo territorial. Este proceso de movilización social debería permitir, por un lado, recoger la opinión, expectativas y demandas de los actores sociales, garantizando la representación de las poblaciones vulnerables (Romero et al., 2014), incluyendo a organizaciones de jóvenes y estudiantes; por otro, generar compromiso con las políticas formuladas en el PER, en términos de presión e incidencia para su implementación.
- ➔ Fortalecer el compromiso de los miembros a fin de darle un mayor dinamismo a los Copare e incidir en su motivación; en ese sentido, es importante contar con una agenda clara y metas a corto plazo que permitan visibilizar avances y resultados, sin perder de vista las políticas de mediano y largo plazo de los PER. También debería asegurar estrategias de comunicación e incidencia que permitan visibilizar la importancia técnica y política de estas instancias para el desarrollo regional.



Profundizar en la situación y desafíos de los Copare y Copale¹³



Se debería explorar las experiencias y motivaciones internas y externas que tienen los miembros de los Copare para invertir tiempo y esfuerzo en el desarrollo de sus instancias, a fin de fortalecer factores personales que promuevan la participación. Las estrategias que busquen generar mayores niveles de participación y compromiso de los miembros deben incidir en aquellos aspectos que más motiven a los representantes del Estado, la sociedad civil y sector productivo en relación al desarrollo educativo regional.




Luego de que se culmine el proceso de actualización de los PER, que viene llevándose a cabo en la mayoría de departamentos del país, se debe ahondar en cómo los Copare han desempeñado sus funciones referidas a la participación, concertación y vigilancia educativa durante la evaluación y formulación de estos instrumentos de política. Es importante sistematizar las diversas experiencias, conocer las problemáticas, fortalezas y desafíos para sacar lecciones que deben considerarse en futuros procesos.





Es necesario abrir la discusión pública sobre los desafíos que la promoción de la participación ciudadana plantea, en el marco del proceso de descentralización educativa y como aspecto considerado fundamental para la legitimación y sostenibilidad de nuestro sistema democrático. Cabe preguntarse y promover el debate público alrededor de interrogantes como las siguientes: ¿cuáles son las oportunidades y limitaciones de instancias como los Copare para asumir de manera efectiva y consistente roles y funciones que requieren conocimientos y capacidades técnicos y especializados? y ¿en qué medida los rasgos de la cultura política nacional y regional incidirían en las formas en que se consolida la participación ciudadana al interior de los Copare?¹⁴

13. Esta recomendación aborda temas que se consideran relevantes para profundizar en relación a la situación y desafíos de los Copare, pues no han podido ser abordados en el presente documento. Se considera importante tomar en cuenta los temas planteados, tanto por su potencial para iniciar nuevas líneas de investigación, así como por su relevancia para desarrollar procesos de diálogo entre los actores involucrados en el campo de las políticas y gestión pública, especialmente en el sector Educación.

14. Por ejemplo, ¿cuánto incidiría que en algunos casos la participación dependa más de las motivaciones de actores individuales, que de organizaciones o actores colectivos?

-  Es importante determinar los resultados e impacto de los Copare en la política educativa. Se asume que la existencia de estas instancias es positiva para mejorar la calidad de las políticas educativas, dado que la evidencia en favor de la participación ciudadana en las políticas públicas es abundante. Sin embargo, de momento, no se han realizado evaluaciones que midan la contribución de los Copare en el desarrollo educativo regional, por lo que urge conocer los resultados que se vienen alcanzando a fin de hacer los ajustes correspondientes.

-  Se debe realizar estudios de caso donde sea posible caracterizar el desempeño de los Copare con mayor detalle y sacar lecciones aprendidas de diversas realidades territoriales. Las experiencias recientes de los Copare de Ayacucho, Piura y Ucayali serían pertinentes para ilustrar cómo, con distintas limitaciones y problemáticas, han logrado sostenerse en el tiempo y mostrar un interesante activismo en los procesos de actualización de sus PER.

-  Es necesario conocer la situación de los Consejos Participativos Locales de Educación (Copale) y de los factores que vienen interviniendo en su desempeño¹⁵. La situación de estas instancias no ha sido estudiada, por lo que la información disponible sobre su funcionamiento y desempeño, así como sobre su articulación con los gobiernos locales, regionales, las DRE y los Copares, es muy limitada. Por ello, en el Anexo se proponen preguntas para explorar la situación de estas instancias de participación local que podrían ser útiles para los actores que lo requieran.

15. Si bien se tuvo la intención inicial de explorar la situación de los Copale al diseñar el presente documento, no fue posible hacerlo debido a la limitada disponibilidad de información, así como a la diversidad y cantidad de estas instancias a nivel nacional.

Referencias y Anexo

Referencias

ANDRADE, P. & MARTÍNEZ, M. (2007). Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso peruano. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Educativas.

<https://cutt.ly/roTiL6k>

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. (2021). Recomendaciones para la formulación del Proyecto Educativo Regional. Lima: CNE.

<https://cutt.ly/GoTiCgo>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. (1993). 29 de diciembre de 1993.

DECRETO SUPREMO N.º 011-2012-ED. (7 DE JULIO DE 2012). Reglamento de la Ley General de Educación. Diario Oficial El Peruano.

DECRETO SUPREMO N.º 019-2016-ED. (10 DE MAYO DE 2021). Modificatoria del Reglamento de la Ley General de Educación. Diario Oficial El Peruano.

FUNG, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. Public Administration Review, 66, pp. 66-75.

<https://cutt.ly/1oTi2Pu>

LEY DE BASES DE DESCENTRALIZACIÓN. (26 DE JUNIO DE 2002). Ley 27783. Diario Oficial El Peruano.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN. (17 DE JULIO DE 2003). Ley 28044. Diario Oficial El Peruano.

LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES. (18 DE AGOSTO DE 2021). Ley 27867. Diario Oficial El Peruano.

RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL N.º 0011-2011-ED. (28 DE FEBRERO DE 2011). Aprobar el Reglamento de Consejos Participativos regionales de Educación (Copare) y Consejos Participativos Locales de Educación (Copale).

<https://cutt.ly/7oTi5za>

ROMERO, O., CCAIJO, CEOP Ilo, CIPCA, & ALBOAN. (2014). Una mirada a los Consejos Participativos Regionales de Educación (Copare) en Perú. Sistematización de las experiencias de Cusco, Moquegua y Piura. Lima: ALBOAN.

<https://cutt.ly/hoToted>

STOJNIC, L. & CABRERIZO, P. (2010). Informe final sobre la actual situación de los Consejos Participativos Regionales de Educación. Lima: CNE.

STOJNIC, L. & SANZ, P. (2007). Democratizando la gestión educativa regional. Dilemas y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales de Educación (Copare). Lima: GTZ-PROEDUCA

TREVIÑO, J. (2011). Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica y propuesta conceptual. Contaduría y Administración, (233), pp. 121-147.

<https://cutt.ly/ToTojJ2>

VÉLEZ, L & BAYONA, R. (2012). Propuesta de reforma del Consejo Participativo Regional de Educación de Piura (Copare). Piura: Cipca.

<https://cutt.ly/MoTov3h>

YANG, K. & PANDEY, S. (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes? Public Administration Review, 71, pp. 880-892.

<https://cutt.ly/DoTomT6>

YANG, K. & CALLAHAN, K. (2005). Assessing Citizen Involvement Efforts by Local Governments. Public Performance & Management Review, 29(2), pp. 191-216.

<https://cutt.ly/UoToW2l>

YEP, E. & BAREA, P. (2012). Los Consejos Participativos Regionales de Educación (Copare) y la participación de la sociedad civil. Un diagnóstico de las demandas en Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

<https://cutt.ly/foToTBK>

Anexo

Preguntas propuestas para explorar la situación de los Copale

Preguntas para conocer la situación del marco institucional de los Copale

- ➔ ¿Cómo incide en el desempeño de los Copale —especialmente en el rol de concertación— que estas instancias estén directamente vinculadas a la UGEL y no a los gobiernos locales?
- ➔ ¿Los Copale son capaces de cumplir con los roles y funciones que les asigna su marco normativo? De no ser así, ¿qué funciones no están siendo cumplidas?
- ➔ ¿Cómo influye al desempeño de los Copale que estas instancias sean presididas por el director de la UGEL? ¿Qué diferencias existen cuando los dirige algún representante de la sociedad civil?
- ➔ ¿La organización interna de los Copale es pertinente para los roles y funciones que deben desempeñar? ¿Estas instancias cuentan con una secretaría técnica que se haga cargo de las tareas?
- ➔ ¿Cómo se caracterizan los vínculos de los Copale con otras instancias de participación, concertación o coordinación del ámbito local? ¿Estos vínculos son positivos?

Preguntas para conocer los desafíos para que los Copale desempeñen sus funciones eficazmente

- ➔ ¿Cuáles son las prioridades en la agenda de los Copale? ¿Esta agenda convoca el interés y el compromiso de todos los miembros?
- ➔ ¿Cuál es el nivel de dinamismo de los Copale? ¿Cuál es la frecuencia en la que tienen sesiones?
- ➔ ¿Cómo se caracteriza la incidencia de los Copale en relación a las políticas públicas y la opinión pública? ¿Estas instancias tienen presencia en los medios de comunicación?
- ➔ ¿Los miembros cuentan con las capacidades para desempeñar adecuadamente las funciones de sus Copale? ¿Qué competencias son las que más deberían fortalecerse?

- ➔ ¿Los Copale disponen de recursos monetarios y no monetarios suficientes para cumplir con sus funciones? ¿Cuáles son las principales fuentes de dichos recursos? ¿Qué tipo de recursos son los que más necesitan?

Preguntas para conocer la situación de la participación ciudadana de los Copale

- ➔ ¿Cuánto depende la definición de las agendas de debate interno, los procesos de toma de decisión y las acciones de los Copale de las instancias estatales (UGEL y municipalidades), en los casos en que alguno de dichos actores asume el liderazgo de las instancias?
- ➔ ¿En qué medida las oportunidades de las organizaciones sociales locales para involucrarse de manera efectiva y permanente en los Copale dependen de los actores estatales?
- ➔ ¿Cuáles serían los aspectos que deberían clarificarse para fomentar relaciones fluidas de concertación y trabajo articulado entre los actores del Estado local; tanto Ugel como Municipalidades, debido a las distintas funciones que normativamente poseen con respecto a temas educativos?
- ➔ ¿Qué condiciones son indispensables que se garantice en la organización interna de los Copale —tomando en consideración el peso y posible influencia de actores estatales (Ugel y Municipalidades)— para que los actores de la sociedad civil sean protagonistas en la delimitación de la agenda de la instancia y en sus principales decisiones?
- ➔ ¿Cuál es el nivel de involucramiento de actores de la sociedad civil local, particularmente del sector comercial/empresarial y de los principales gremios, en la organización y funcionamiento de la instancia, y qué factores inciden en un mayor o menor interés por participar en sus Copale?



Consejo Nacional
de Educación