

Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso peruano

Patricia Andrade
Miguel Martínez

COLECCIÓN LIBROS FLAPE 13

Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso peruano

Patricia Andrade
Miguel Martínez



Foro Latinoamericano de Políticas Educativas – FLAPE

(www.foro-latino.org)

Coordinación general

PABLO VENEGAS. Programa Interdisciplinario
de Investigaciones Educativas - PIIIE, Chile

Coordinaciones nacionales

FANNY MUÑOZ, Perú

INGRID SVERDLICK, Argentina

RAFAEL LUCIO GIL, Nicaragua

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ, México

PABLO GENTILI, Brasil

PABLO VENEGAS, Chile

ORLANDO PULIDO, Colombia

FLAPE es una iniciativa interinstitucional destinada a generar y ampliar espacios de encuentro y articulación de organizaciones de la sociedad civil que promueven la defensa de la educación pública. FLAPE pretende involucrarse y comprometerse con el desarrollo de procesos democráticos de cambio educativo y con la promoción de estrategias de movilización social centrados en el reconocimiento del derecho inalienable a una educación de calidad para todos los latinoamericanos y latinoamericanas.

INSTITUCIONES MIEMBROS DE FLAPE:



FORO EDUCATIVO - FE, Perú (www.foroeducativo.org.pe)



LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - LPP, Argentina
(www.lpp-buenosaires.net)



OBSERVATORIO CENTROAMERICANO PARA LA INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS – OCIPE/IDEUCA, Nicaragua
(www.uca.edu.ni/institutos/ideuca)



OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN - OCE, México
(www.observatorio.org)



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS - OLPED, Brasil (www.olped.net)



PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIONES EN EDUCACIÓN - PIIE, Chile (www.piie.cl)



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL - UPN, Colombia (www.pedagogica.edu.co)

Andrade, Patricia

Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso peruano / Patricia Andrade y Miguel Martínez - 1a ed. - Buenos Aires: Fund. Laboratorio de Políticas Públicas, 2007.

E-Book. (Libros FLAPE; 13)

ISBN 978-987-22071-8-2

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Educativas. 3. Derecho a la Educación.
4. Movilización Social. I. Martínez, Miguel II. Título

CDD 379.985

Fecha de catalogación: 28/03/2007

FLAPE cuenta con el apoyo de la Fundación Ford

Colección Libros FLAPE

Coordinación editorial: Ingrid Sverdlick

Asistente editorial: Paula Costas

Corrección editorial: Teresa Cillo

Diseño gráfico y armado: Beatriz Burecovics y Leticia Stivel

ISBN 978-987-22071-8-2



Primera edición: marzo de 2007

Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos de este libro, citando la fuente y enviando copia de la publicación al Foro Latinoamericano de Políticas Educativas:

Laboratorio de Políticas Públicas - Buenos Aires (LPP)
Tucumán 1650 2º E, Buenos Aires

Secretaría General de FLAPE - Programa Interdisciplinario
de Investigaciones en Educación (PIIE)
Dalmacia 1267, Providencia, Santiago

La responsabilidad por las opiniones expresadas en el presente libro incumben exclusivamente a los autores firmantes y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de FLAPE.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES	9
Marco conceptual	9
Antecedentes de la participación e incidencia	17
CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL ESCENARIO Y DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN POLÍTICA EDUCATIVA: 2001-2005	29
La democratización de la gestión pública	29
La democratización de la gestión educativa: estructuras para la participación e incidencia	44
CASO EMBLEMÁTICO: EL PROYECTO EDUCATIVO REGIONAL DE APURÍMAC	69
SÍNTESIS INTERPRETATIVA	77
ANEXOS	82
BIBLIOGRAFÍA	90

PRESENTACIÓN

El documento que presentamos a continuación corresponde al informe final del estudio “Participación e incidencia de la sociedad civil en política educativa”. El mismo aborda el caso de Perú y se realizó en el marco del Proyecto FLAPE II, del Foro Latinoamericano de Política Educativa (FLAPE), cuyo fin es articular las instituciones vinculadas al análisis, seguimiento e incidencia en las políticas educativas. El Proyecto FLAPE II se aplica en siete países: Nicaragua, Colombia, México, Brasil, Perú, Argentina y Chile, en los que se desarrollan estudios similares. En el Perú, el Proyecto está a cargo de Foro Educativo, en cuyo marco se cuenta con un Grupo de Interés y la Coordinación Nacional. Una versión preliminar del estudio fue sometida a consulta en el seminario nacional “Los retos del derecho a la educación, participación e incidencia en políticas educativas”, organizado por Foro Educativo los días 27 y 28 de octubre de 2006, en Lima, donde se incorporaron muchos de los comentarios surgidos en el evento. El estudio también fue presentado en el seminario internacional de FLAPE “Encrucijadas de la Educación en América Latina: el derecho y la participación” realizado el 14 y 15 de noviembre de 2006, en Santiago de Chile.

Los procesos de participación e incidencia de la sociedad civil en política educativa que se analizan en este estudio se situaron en el marco de un conjunto de reformas democratizadoras y descentralis-

tas que comprendieron a toda la administración pública. Por ello, el interés de contextualizar y acotar los procesos que fueron propios de la sociedad civil del sector educación. El estudio pretende analizar de los principales procesos y estructuras de la participación en política educativa entre el 2001 y 2005.

El documento se organiza en cinco capítulos. El primero es la presentación. El segundo desarrolla el marco conceptual a partir de la propuesta inicial, contenida en los términos de referencia elaborados por FLAPE. Asimismo, comprende la descripción de los antecedentes de participación de la sociedad civil en política pública y en política educativa en el Perú, antes del 2001. El tercer capítulo caracteriza el escenario político educativo dentro de reformas mayores ocurridas en la administración pública en el período de estudio 2001-2005, así como el desarrollo del diagnóstico sobre la situación de la participación e incidencia de la sociedad civil en el periodo de estudio. El cuarto capítulo está dedicado a presentar el caso emblemático de la construcción participativa del proyecto educativo regional de Apurímac, el mismo que implicó una movilización social en toda la región y expresa, a través de una experiencia exitosa, la diversidad de procesos de participación que vienen ocurriendo en todo el país en el marco de la descentralización del Estado. Finalmente, el capítulo cinco presenta una síntesis interpretativa que busca conjugar los conceptos y diagnóstico del estudio a manera de conclusiones y recomendaciones. Incluimos la bibliografía consultada, un listado de normas relacionadas con la participación de la sociedad civil en educación y un cuadro resumen de la situación de los proyectos educativos regionales en nueve departamentos del Perú.

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES

MARCO CONCEPTUAL

El propósito de esta sección es delimitar los conceptos básicos que van a orientar el análisis a lo largo del documento. Definiremos cuatro conceptos: política pública y política educativa, sociedad civil, participación e incidencia.

POLÍTICA PÚBLICA Y POLÍTICA EDUCATIVA

Hablar de políticas públicas en general, y la política educativa es una de ellas, ha generado el debate de diversos autores, alimentados en la ya clásica recopilación sobre el tema realizada por Aguilar (2003). No pretendemos reproducir aquí este debate, pero sí señalar las ideas centrales que ayudarán a darle sentido a los conceptos de participación e incidencia que luego desarrollamos.

Una manera de definir la política pública es considerarla como un medio o una forma de responder de manera integrada a los problemas sociales (Landau, 2003), como un curso de acción, pensado y planificado para dar respuesta a un problema que es de carácter público y que, además, debe resolverse con recursos públicos. En esta forma de definir la política, el foco de atención se centra en el modo en que se conceptualizan estos problemas, en cómo se formulan alternativas y se seleccionan las soluciones, y de qué forma se ejecutan, evalúan y revisan.

Sin embargo, las políticas también suponen acciones colectivas en cuyo proceso involucran a actores diversos y esto incorpora una nueva perspectiva al enfoque racional de la política: el de la deliberación. En palabras de Majone (1997) la verdadera política pública supone la deliberación en el diseño y el seguimiento en su devenir. Desde esta perspectiva, la referencia a las políticas abarcará también las deliberaciones, transacciones y mutuas influencias que tienen lugar entre los involucrados en cada momento de su desarrollo, e incluso antes, desde la construcción de la agenda pública, cuando un tema se convierte en materia de debate y preocupación.

Tenemos entonces dos formas de comprender y, por consiguiente, analizar las políticas. Una es como contenidos y formulaciones que se plantean para modificar una situación, cuyo proceso de desarrollo implica fases de formulación, implementación y evaluación; en este caso, para fines del análisis, es importante estimar cuán pertinente y relevante es la propuesta a los problemas que busca resolver, cuán precisa es la línea o curso de acción diseñados para su implementación y si es viable en el contexto de intereses, conflictos y búsquedas de consenso entre los diversos actores involucrados. La otra forma de analizar las políticas es con énfasis en el proceso seguido, es decir, la metodología con que se formuló, se hizo norma y se implementó. Y esto, no sólo por la eficacia que la participación conlleva sino también por el derecho universal que la ampara, como veremos más adelante.

Lo que nos proponemos entonces, es asumir las políticas públicas en su dimensión procesual, para analizar y destacar cómo se produce la participación en las diferentes etapas o fases que atraviesa el desarrollo de la política; y que comprenden desde la construcción de un problema público, su incorporación en la agenda gubernamental, el diseño de la política, su implementación y la evaluación o monitoreo del conjunto de estrategias llevadas adelante.

SOCIEDAD CIVIL

El concepto de sociedad civil tampoco tiene límites claramente definidos. Como lo recuerda Gonzales (2006) en su artículo sobre el

tema, una primera referencia a esta instancia se encuentra en Hegel, quien distingue tres ámbitos de interacción: el privado, definido por los vínculos familiares; el de las decisiones políticas, es decir el Estado; y el de las interacciones comerciales y sociales, que vendría a ser el de la sociedad civil. Pero esta es una definición que poco dice sobre quiénes la integran y en especial sobre cómo se relaciona con los otros ámbitos, puesto que se trata de esferas que no son excluyentes o antagónicas.

En la perspectiva de comprender la sociedad civil por el rol que cumple en su relación con los espacios privado y público, una segunda forma de enfocarla es en su calidad de espacio o instancias mediadoras entre el individuo, el ciudadano de a pie, y el Estado; en particular para velar por la atención a sus necesidades y derechos. Una tercera noción de sociedad civil hace referencia al espacio para canalizar un derecho ciudadano: el de participar, intervenir e influir en la construcción de lo público. Esta tercera comprensión se vincula a propuestas de participación directa complementando la democracia representativa como aspecto esencial para la gobernabilidad.

Esta situación sin embargo plantea una interrogante: ¿es la sociedad civil una instancia representativa? Más de una vez se ha cuestionado el rol de instituciones de la sociedad civil que asumen un papel visible en el debate público, insistiendo en su supuesta falta de representación. Respecto de la pregunta sobre si es posible hablar de representación de la sociedad civil: ¿quién representa a quién? Como señala Latapí (2005) la representación es un acto formal y legal cuya expresión mejor es el voto electoral, mientras que la diversidad de las sociedades hace casi imposible establecer otro criterio de representatividad. En todo caso, como veremos más adelante, la sociedad civil asume, a veces, un rol de asistencia técnica sin necesariamente apelar a ser representativa.

PARTICIPACIÓN

La participación se ha convertido en un asunto obligado en los procesos de planificación e intervención de la política social; y casi una variable explicativa del éxito o fracaso de iniciativas en este

ámbito (Corvalán, 2000). En el Perú, y como parte de los esfuerzos de democratización y descentralización de la gestión pública, se ha desplegado una serie de acciones y disposiciones normativas para alentar y canalizar dicha participación, así como ensayos de validación de propuestas vía consultas, generando una suerte de multide-manda hacia los sujetos para que participen.

Estos procesos, sin embargo, presentan algunas debilidades que ponen en tela de juicio la autenticidad de la participación. Un problema es que buena parte de los esfuerzos y acciones, provenientes de instancias del Estado, han sido asimilados a la lógica burocrática y rutinaria que prevalece como parte de una cultura de gestión pública; razón por la cual la participación deviene acto formal, sin sentido. En estos casos, como señala Anderson (2001) las experiencias de participación de los actores devienen, en el mejor de los casos, mecanismos para legitimar fines y decisiones previamente determinadas por otros actores en otras instancias y posiciones de la estructura de participación; o mecanismos para después responsabilizarlos de los obstáculos de proceso y los resultados negativos que pudieran tener esas políticas y reformas una vez implementadas.

Desde la sociedad hay también una serie de comportamientos que nos interrogan sobre el significado y sentido de la participación: desde la desinformación, hasta la indiferencia y la escasa conciencia de por qué y para qué se participa; así como desencuentros y desajustes entre la forma de participación que el ciudadano de a pie espera, más ajustada a su cotidianeidad, y las propuestas de activismo que los especialistas le ofrecen; todo lo cual debilita el ejercicio de este derecho en el plano individual.

Resulta fundamental establecer criterios que permitan distinguir qué constituye una participación auténtica.

Sin duda que un criterio inobjetable es que una participación será real en la medida en que logre incidir en los procesos de toma de decisiones de quienes tienen esa potestad, pudiendo darse en una o varias fases de la política educativa: su formulación, implementación y evaluación. Sin embargo, el valor de la participación se puede apreciar no sólo en la medida en que logre tener impacto

sino, además, en la calidad del proceso seguido como vehículo de democratización: “participar es condición necesaria para que exista la democracia (desde el voto que confiere la representación primaria a un gobernante hasta otros procesos de involucramiento en la vida pública) es el denominador común de varias actividades que refuerzan la democracia” (Latapí, 2005: 10).

Para avanzar en esta búsqueda de referentes que nos permitan definir qué es una participación auténtica, consideramos necesario distinguir dos preocupaciones en torno a este proceso: ¿para qué se participa? y ¿por qué se participa?, preguntas que encierran dos maneras de ver la participación: como un medio (que responde a un para qué) y como un valor en sí misma (que responde a un por qué), en cada una de las cuales los resultados que se esperan, los roles de los actores y cómo se valora ambos, no son los mismos (Gomero y otros, 2004). Coincidentemente, la primera entrada a la participación suele provenir de la lógica del Estado, que espera de la participación una corresponsabilidad en el manejo (y mejora) de los servicios y en la solución de los problemas que están en juego en las políticas; se trata de una visión más bien instrumental y el valor de la participación se medirá en el impacto que se tenga en la mejora de la eficacia y hasta de la eficiencia del servicio educativo en el caso de las políticas educativas. Pero la participación también es un derecho, el de formar parte en los asuntos que son públicos –es decir de todos– y tiene un valor intrínseco en lo que a afirmación de ciudadanía, democratización y sentido de justicia se refiere, puesto que expresa una condición en la que todos, sin exclusión de ningún tipo, tienen la oportunidad de formar parte en la deliberación de los problemas y en la búsqueda de respuestas para satisfacer demandas y ejercer derechos. La exigencia a esta segunda manera de ver la participación va en relación a la calidad de su proceso, en cuán democrático e inclusivo es.

A partir de esta reflexión revisamos a continuación algunos criterios que permitan apreciar cuán real es la participación. Sin duda que un criterio es la existencia de mecanismos que hagan posible esta participación, hablamos de mecanismos formales colocados desde el Estado o generados desde la sociedad misma, para hacer

escuchar su voz en los procesos de decisión y en la construcción de la agenda pública. En este sentido, para fines del análisis es importante preguntarse acerca de la existencia de mecanismos, desde los normativos hasta la existencia de espacios y oportunidades para canalizar y alentar la participación.

Sin embargo, dada la sociedad tan diversa, desigual y fragmentada que tenemos; con desiguales relaciones de poder, no basta con que existan dichos mecanismos para afirmar que hay una adecuada participación, estos son deseables pero no suficientes. Un segundo criterio entonces responde a la pregunta de quiénes participan, como señala Anderson (2001) para garantizar una participación “plena y exitosa” es necesario garantizar y verificar la inclusión de una diversidad de grupos de interés y su capacidad, de estos grupos para influir en las decisiones.

Un tercer criterio de mayor exigencia es la pertinencia de los mecanismos de participación a la diversidad de actores, pertinencia a las diversas racionalidades, capital cultural y formas de expresarse de quienes participan; condición que parte del reconocimiento de que la diversidad no es sólo tal sino que se da en condiciones de desigualdad y de relaciones de poder.

En efecto, una condición que subyace al ejercicio de este derecho es que los sujetos que participan sean considerados en igual condición y capacidad para hacerlo, es decir, con igual legitimidad (Andrade, 2003). Por ello, pueden existir mecanismos para garantizar la participación pero, al mismo tiempo, generar procesos de exclusión y de autoexclusión; por ejemplo cuando la participación ocurre bajo mecanismos y canales que se sustentan en el manejo de información que no se encuentra igualmente distribuida en la población, y en el empleo de lógicas y procedimientos que exigen un modo de actuar y formas de comunicación que no son universales. Desde esta perspectiva no bastará con que existan tales mecanismos, será necesario que los actores involucrados se sientan y perciban a sí mismos participando (involucrados, incluidos) y que dicha acción tenga efectos visibles.

En este sentido la participación es al mismo tiempo, o debería ser, un mecanismo para compensar o equilibrar relaciones de poder excluyentes, en la medida en que los diversos actores, especialmente aquellos que suelen estar fuera del debate público, puedan en efecto expresarse y tener la oportunidad de influir en las decisiones sobre los asuntos que les conciernen y afectan.

De otro lado, también es necesario reconocer que la participación es un proceso que presenta varios niveles. Arnstein (1967) describe siete niveles posibles de participación ciudadana y los asocia a un determinado grado de poder que permite apreciar la calidad y el impacto posible de dicha participación.

Niveles de participación ciudadana según Arnstein

7	Control ciudadano	Grados de poder ciudadano
6	Delegación de poder	
5	Asociación (partnership)	
4	Complacencia	Grados de refuerzo
3	Consulta	
2	Información	
1	Manipulación	No participación

Los dos primeros peldaños no representan, a nuestro juicio, formas reales de participación. En el primero, porque la intención es inducir una opinión de las personas en apoyo a una propuesta, mientras que en el segundo se busca generar las bases para la participación a través del acceso a información.

En el tercer nivel las personas comienzan a encontrar alguna oportunidad para expresar sus puntos de vista, aunque su opinión no llegue a tener carácter vinculante. Esta opción de participación tiene el riesgo de terminar legitimando decisiones ya tomadas, aunque puede incidir finalmente en las decisiones públicas según discrecionalidad de la autoridad competente.

El cuarto nivel muestra más claramente una forma inicial de incidencia. Naturalmente, para que se trate de una expresión real de los intereses de los representados y sea efectiva en términos de poder influir, se necesita el respaldo de los representados y, eventualmen-

te, de un respaldo técnico para articular sus prioridades y presentarlas en los momentos de decisión.

En el siguiente nivel, según el autor, es cuando se puede hablar de participación real en el sentido de que es donde aparece una redistribución de poder entre las personas y las autoridades, quienes están de acuerdo en compartir la toma de decisiones. Requiere de acuerdos previos sobre mecanismos de trabajo y de criterios para tomar las decisiones, los cuales deberán ser respetados para garantizar la legitimidad del proceso. Supone además ciertas condiciones como: una comunidad organizada, suficiente motivación, recursos para solventar gastos de participación (pues se trata de discusiones y demandan asistencia regular) y hasta de asistencia técnica.

La delegación de poder es un paso mucho mayor pues implica la presencia de representantes de la comunidad en instancias a cargo del desarrollo y resultados de las políticas propuestas.

Finalmente en el control ciudadano se tiene la oportunidad de estar a cargo directamente del desarrollo de las políticas y de negociar condiciones.

INCIDENCIA

La incidencia pública o policy advocacy es definida como “los intentos de influir sobre las decisiones de elites institucionales, en todos sus niveles de acción, en función de intereses colectivos o de grupos sub-representados - incorporando en esta última categoría al público en general” (Gonzalez Bombal, s/año).

La incidencia puede ocurrir a través de mecanismos diversos entre los cuales figuran:

- » las acciones y esfuerzos directos y deliberados de incidencia sobre legisladores o tomadores de decisión;
- » procesos indirectos vía campañas de movilización social y formación de alianzas para la promoción de agendas;
- » participación en consejos de planificación o concertación de políticas nacionales, departamentales o municipales de carácter general o sectorial;

- » intentos de influir en las propuestas de candidatos o de partidos políticos;
- » desarrollo de casos judiciales para establecer jurisprudencia en torno a derechos económicos, sociales y políticos de la ciudadanía;
- » desarrollo y difusión de investigaciones en temas sociales relevantes.

Una manera de evaluar el impacto de la incidencia es con el posicionamiento de la agenda de los actores sociales en los planes y políticas en los que ha buscado incidir; pero hay un impacto mayor que va más allá y es la existencia misma de los actores empoderados, con capacidad y voluntad para influir.

De esta manera la incidencia aparece como un nivel alto de participación. Ya no se está ante una participación “coyuntural” o fruto de necesidades sentidas que se busca resolver, sino ante una situación de proyecto político propio desde el que se busca influir en la política pública. Es una participación que se orienta y enmarca en procesos de redefinición de las relaciones entre sociedad y Estado; e implica la presencia de actores sociales con poder o empoderados, con capacidad de negociación, y un Estado que apuesta por su democratización.

ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA

La revisión de los procesos de participación en políticas permite reconocer procesos generados desde la sociedad como desde el Estado, con sus particularidades. Los presentamos así, teniendo presente que en la práctica, ambos se encuentran y articulan.

MECANISMOS PROMOVIDOS DESDE EL ESTADO

Antes de 1990, las experiencias más significativas de participación ciudadana en política pública generadas desde el Estado, estuvieron enmarcadas en las reformas implementadas por el autodenominado Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (1968-1974), encabezado por el General Juan Velasco Alvarado y que, de

manera dictatorial, desarrolló un conjunto de reformas profundas en la sociedad, economía y cultura peruana. El período de Velasco generó mecanismos de participación que acompañaron las diversas reformas emprendidas como una forma de debilitar a los partidos políticos en una relación directa con el movimiento popular. Por ejemplo, en cuanto a la reforma agraria, se creó el Sistema Nacional de Movilización Social, junto a la estatización de empresas privadas de diversos sectores (minería, comunicaciones, industria, etc.) se implementaron figuras legales como las empresas de propiedad social y las cooperativas.

En educación también hubo cambios profundos, los mismos que trataremos en el siguiente subcapítulo. Las reformas velasquistas fueron truncadas por el golpe de Estado de otro militar, el general Morales Bermúdez, quien inició el rápido proceso de su desmantelamiento. Sin embargo, la experiencia marcó a diversos sectores de la sociedad peruana, sea a favor o en contra de la revolución velasquista de la primera mitad de la década de los 70, influyendo significativamente en la práctica y enfoque de las ONG y de la Iglesia Católica durante las siguientes décadas, dando paso al auge de la Educación Popular en el Perú.

Uno de los espacios de participación generados fueron los Núcleos Educativos Comunales (NEC), creados según Ley General de Educación 19.326 de 1972, considerados organizaciones sociales de base para cooperar y gestionar los servicios educativos en un ámbito territorial. Los NEC contaban con un Consejo Educativo Comunal (CONSECOM), conformado por representantes de autoridades, maestros y padres de familia en el rol de asesoría de la dirección; y respondían claramente a una lógica funcional propia de los espacios generados desde el Estado, como se señaló en el primer capítulo. Montero (2006: 14) nos dice al respecto que el concepto de participación de los NEC incorporaba el rol de orientar y supervisar las acciones educativas y de administrar la propiedad educativa comunal.

Montero (2006), citando trabajos de Kenneth Delgado (1981) y Teresa Tovar (1985) afirma que los NEC no cumplieron con su cometido principalmente por que fueron burocratizados, además del cambio de política durante los gobiernos sucesivos. La constitución de

los NEC como instancias burocráticas antes que mecanismos vivos y dinámicos de participación desvirtuaron su sentido original.

La visión del NEC como una oficina más del Ministerio de Educación parece haber primado en la población, aunque Tovar añade a esta situación el hecho de que la participación activa de la población en el financiamiento de infraestructura educativa, especialmente en zonas rurales, fue uno de los efectos de la Ley.

El desmontaje de los NEC se inició con el gobierno de Morales Bermúdez. A partir de 1977 se pasó de 819 a 151 NEC por austeridad fiscal. En 1982, el gobierno democrático de Fernando Belaúnde promulgaría otra ley, la Ley General de Educación 23384 que, como señala Montero (2006), desactiva toda instancia de participación y asume un rol de colaboración y apoyo para las familias y la comunidad.

El Gobierno de Morales Bermúdez (1974-1980), así como los sucesivos gobiernos de Fernando Belaúnde (1980-1985) y Alan García (1985-1990), significaron un retroceso en cuanto a mecanismos formales de participación en la gestión pública. Sin embargo, esta se mantuvo a través de dos grandes rutas de carácter local. Por un lado, las organizaciones vinculadas a los programas sociales del Estado, generalmente con relaciones clientelistas con los más pobres. Por otro lado, experiencias locales de participación de organizaciones sociales de base en comités de desarrollo local, mesas de concertación, comités de gestión local, consejos de desarrollo comunal, etc., que respondieron principalmente a la voluntad política de algunas autoridades. Esta situación se consolidaría en la década de los 90 durante el gobierno de Alberto Fujimori.

La Ley General de Educación 23.384 de 1982, señalaba que sus objetivos se orientaban a “...contribuir a la construcción y vigencia permanente de la democracia, para que todos gocen de iguales derechos políticos, sociales y económicos” (art.3, inciso d). Reconocía al Consejo Nacional de Educación como un órgano consultivo aunque este no tuvo un funcionamiento efectivo hasta su reincorporación al sector, 20 años después.

Para Montero (2006), esta situación poco favorable no impidió el desarrollo de diversas experiencias de participación en educación en el Perú en las dos décadas de vigencia de la ley: los 80 y los 90. Y esto se explica, a su criterio, por dos elementos claves:

- » Planteamientos y condiciones de las agencias de cooperación y organismos internacionales respecto de la incorporación de la opinión de los beneficiarios de los proyectos; y
- » Crecimiento de organizaciones no gubernamentales de promoción del desarrollo, con proyectos en ejecución, vinculadas con movimientos sociales y la Educación Popular.

Estos elementos no fueron exclusivos del sector educación aunque llegaron con retraso a él. La violencia política había significado un repliegue del tercer sector (denominado imperialismo social por Sendero Luminoso). Por otro lado, a principios de los 90 la escuela pública aún no era foco de interés de la mayoría de ONG y organismos de cooperación internacional, salvo algunas excepciones.

La fragmentación de la sociedad civil fue una característica utilizada por el gobierno de Fujimori para generar relaciones clientelistas con una vinculación directa entre la figura presidencial y los sectores populares. De esta manera se socavaron las bases organizativas en los gobiernos locales y la sociedad civil. Una visión utilitaria, instrumental de la participación en términos de eficiencia y eficacia de la gestión pública, primó frente a la orientación democratizadora. Veamos lo que Grompone (2005:199) dice con respecto a la coyuntura de los 90:

Como se sabe, Fujimori fue capaz de concitar la adhesión de poblaciones marginadas en ámbitos urbanos y sobre todo en comunidades olvidadas del medio rural. El clientelismo se combinaba con la ejecución de obras públicas. Su presencia obraba como reconocimiento simbólico de aquellos que estaban fuera del sistema. Daba la impresión de que trataba de incluirlos, aunque nos cueste reconocerlo. Su discurso, sus ofrecimientos cuando llegaba a comunidades apartadas y sus realizaciones posteriores hacían congruente lo prometido con lo que efectivamente se hacía. Fujimori sacó partido de la fragmentación de la sociedad civil y convirtió esa situación en una condición para la gobernabilidad política de su régimen.

En el mismo trabajo, el autor (Grompone 2005:200) añade un elemento particular sobre la relación Estado y sociedad civil en aquella década, especialmente después del autogolpe de 1992:

Cuando [Fujimori] empieza a perder parte de su popularidad, utilizó a intermediarios políticos ligados a distintas agencias del Estado que iban construyendo adhesiones a favor del Gobierno. Visto en perspectiva, eran más eficaces que nosotros en movilizar organización, recursos y vincular Estado y sociedad civil.

Esta situación de gobernabilidad basada en el clientelismo estuvo vinculada a un proceso permanente y progresivo de descrédito de los partidos políticos, situación que fue uno de los factores que explican el triunfo electoral de un ciudadano desconocido y sin partido como Alberto Fujimori, incluso con competidores de renombre como el escritor Mario Vargas Llosa, en las elecciones de 1990, y el ex secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, en las elecciones de 1995. En ese sentido, los mecanismos de participación ciudadana fueron una forma de suplir y restar protagonismo a los partidos políticos y autoridades locales, promoviendo esta relación directa entre el presidente y la población. Al respecto, María Isabel Remy (2005:24) señala cómo esta vinculación respondía a un contexto social de crisis de partidos:

Participación a través de las organizaciones creadas por los instrumentos de política social, así como una relación directa, no mediada por partidos ni por gobiernos locales, con el presidente, se muestran como mecanismos de alta eficacia en el procesamiento de demandas sociales.

Páginas más adelante (Remy 2005:26) añade, sobre la relación entre este contexto y la instrumentalización de la participación ciudadana:

Legitimada como mecanismo eficiente de redistribución del ingreso, orientación por la demanda y reducción del Estado, la participación ciudadana es, a nivel de la sociedad, la contraparte de un discurso que fustiga la ineficiencia de los “partidos tradicionales”, su escasa representatividad y su nula eficiencia, e invoca la democracia directa.

El Gobierno Fujimorista utilizó programas sociales como el Fondo de Compensación para el Desarrollo - FONCODES, el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA, el Programa Nacional de Manejo de Aguas, Cuencas Hidrográficas y Suelos - PRONAMACHS, entre los principales, para articular esta relación clientelista con las organizaciones sociales de base. En el caso del FONCODES, el Estado promovió las llamadas unidades ejecutoras, de carácter comunal, para la construcción y sobre todo para el mantenimiento de infraestructura pública local de pequeña envergadura (aulas, canales de riego, caminos rurales, etc.). El PRONAA, responsable de la provisión de alimentos y recursos para la seguridad alimentaria de los más pobres, se articulaba con los comedores populares, clubes de madres, asociaciones de padres de familia (desayunos escolares), entre otras organizaciones sociales de base. En cambio, PRONAMACHS cumplía un rol articulador con las organizaciones campesinas y de productores en las zonas rurales del país desde su ubicación en el sector agricultura.

El marcado clientelismo que se podía observar en aquellas épocas, la exposición excesiva de la imagen presidencial y un estilo de gobierno autoritario y poco concertador, se enmarcaron bajo el concepto de un gobierno pragmático y gerencial. La participación ciudadana fue aprovechada con el fin de concentrar el poder en la figura presidencial debilitando las intermediaciones.

Dentro de los mecanismos de participación implementados desde el Gobierno Central, uno de los que destaca como positivo fue el de los Consejos Locales de Administración de la Salud - CLAS, creados en 1994, llegando a cubrir a 1999 el 15% de los establecimientos de atención primaria del Ministerio de Salud (centros y puestos de salud). Impulsados por los organismos internacionales de cooperación financiera, se constituye, en palabras de María Isabel Remy (2005:31) como: “Una de las experiencias de participación más acabadas y aparentemente más exitosas”. Aunque, más adelante, en el mismo documento, también señala un conjunto de deficiencias en cuanto a la participación de la población en los procesos de gestión. Más bien se trata de asociaciones civiles promovidas por el Estado y conformadas por diversas organizaciones locales que firman un

convenio de gestión para administrar recursos públicos a cambio de metas, con amplios márgenes de autonomía para incorporar prioridades locales, realizar contrataciones de personal y servicios, y administrar los servicios de salud.

Los CLAS se caracterizan, hasta la fecha, por una amplia participación de agentes comunitarios de salud como principal vínculo con la comunidad. El 2005 se contaba con 764 CLAS que administraban 2,155 establecimientos de salud, alcanzando al 100% en algunos departamentos.

Al inicio del gobierno de Fujimori se propuso la realización de un debate nacional sobre educación que se tradujo en la convocatoria al llamado Grupo de los Cien. Sin embargo, cambios en el gabinete y, finalmente, el autogolpe de 1992 marcaron el posterior hermetismo del Ministerio de Educación y del gobierno en cuanto a la definición de políticas, sin debate público. Se asumieron, en ese marco, las recomendaciones de los organismos de cooperación financiera, los mismos que aportaron los recursos para las reformas implementadas por el gobierno. Al respecto, Sigfredo Chiroque (2006:424) nos dice que:

En el caso peruano, y con el rótulo de modernización educativa, durante el primer gobierno del dictador Fujimori se tomaron algunas medidas importantes, la mayoría de ellas bajo la orientación, condicionamiento y tutela del Banco Mundial.

Estas medidas correspondían a: a) reducción formal del Ministerio de Educación, b) intento de municipalización de la educación, c) articulación entre inicial y primaria, d) tercerización de la capacitación docente, e) énfasis en infraestructura educativa, y, f) textos escolares. Durante el segundo gobierno de Fujimori, se dio continuidad a estas medidas añadiendo: g) cambios en la formación inicial del magisterio, h) cambios curriculares según el nuevo enfoque pedagógico, e, i) facilidades para la inversión privada en la educación.

El desarrollo del modelo se realizó a partir de dos entidades creadas para tal fin: la Oficina de Planificación Estratégica (PLANMED) y el Programa de Mejoramiento de la Educación Peruana (MECEP) dentro del Ministerio de Educación pero sin mayor articulación en

el interior del mismo, funcionando, en la práctica, como enclaves de decisión.

En 1996, durante el segundo gobierno de Fujimori, se emitió la RM 016-96 que otorgaba márgenes de autonomía de los centros educativos. La norma concentraba las decisiones en el director del centro educativo y promovía la planificación estratégica con participación de padres de familia, alumnos y comunidad a través de los Proyectos de Desarrollo Institucional PDI, luego llamados Proyectos Educativos Institucionales. La RM 016-96 se enmarca dentro de un enfoque común en diversos países latinoamericanos que basaron la transformación de la educación en el liderazgo del director de escuela para concertar con la comunidad educativa.

Una de las herramientas propugnadas por el Estado para promover el diálogo y la concertación entre los varios actores de la comunidad educativa es la elaboración del Proyecto Educativo Institucional (PEI), es decir, un plan de trabajo, concertado entre los actores vinculados a la escuela, tendente a definir –siguiendo los lineamientos de la planificación estratégica– la visión y la misión de la escuela, sus objetivos y las actividades para alcanzarlos, etc. (Eguren 2006:54).

El PEI debía incluir cuatro componentes: identidad, diagnóstico, propuesta pedagógica y propuesta de gestión. Este, con algunos complementos, como los proyectos innovadores (PIN), fueron recogidos y continuados por los gobiernos sucesivos.

Sin duda, la RM 016 de 1996 otorgaba autonomía a los directores de las escuelas en diversos campos y se enmarcó en el concepto modernizador impulsado por el gobierno de Fujimori. Esta autonomía iba acompañada de procesos de planificación estratégica con participación de la comunidad educativa de cada escuela, la construcción de proyectos curriculares de centro educativo como un medio para acercar la educación a la comunidad, y planes de capacitación de directores con fondos de organismos de cooperación financiera, como el Plan Nacional de Capacitación en Gestión de la Educación (PLANCGED). Este actuó bajo la modalidad de entes ejecutores de los cursos a directores con participación de instituciones formadoras.

Los lineamientos de política dejaban clara la orientación modernizadora que asumía la participación como un medio para mejorar la gestión educativa. En la práctica las cosas no funcionaron tal cual se esperaba, por lo menos en la mayoría de casos. Ugarte (2004) afirma:

...aún siendo la norma (RM 016-96) que por excelencia otorga al director facultades de ejercicio autónomo en la gestión escolar, en la práctica fue afirmando una gestión autocrática de gobierno escolar. Aunque en sus lineamientos de política educativa convoca a las instituciones de la sociedad civil a apoyar el proceso de mejoramiento de la calidad educativa, fue más un buen deseo que una realidad.

El ejercicio de la autonomía escolar se articuló a través de la capacitación brindada por el PLANCGED, la misma que fue heterogénea y centrada exclusivamente en los directores, dejando de lado a los especialistas de los órganos intermedios y, con ellos, el acompañamiento necesario desde la estructura desconcentrada del sector educación.

PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Como señalamos anteriormente, desde la segunda mitad de los años 70 y particularmente durante la década del 90, se desarrollaron un sinnúmero de experiencias de participación de la sociedad civil en el nivel local. Generalmente por iniciativa de un alcalde o de un agente dinamizador, como una ONG, se desarrollaban procesos de planeamiento concertado y de investigación-acción en el marco de la Educación Popular, la Teología de la Liberación y, posteriormente, de la planificación estratégica.

La mayoría de estas iniciativas ocurren en los distritos y comunidades rurales, extendiéndose, en sus diversas modalidades, a algunas provincias. Incluso se conformó una red de estas experiencias locales denominada Red-Perú, que a fines de los 90 aglutinaba a cientos de mesas de concertación, comités de desarrollo, consejos participativos, etcétera.

Durante el Gobierno de Fujimori, en 1992, nace Foro Educativo, como una instancia que aglutinaba a personalidades de la sociedad civil vinculadas al tema educativo y que buscaban el debate pendiente para la construcción de un acuerdo nacional por la educación. Foro Educativo se constituye en un espacio plural, con asociados de diversas áreas y enfoques, reunidos para debatir e intercambiar experiencias sobre Educación con el fin de mejorar su situación en el país en medio de una crisis evidente. Los ex-ministros de educación de los últimos cinco gobiernos fueron incorporados. En sus inicios, Foro Educativo organizó debates que permitieron generar las condiciones para abordar una tarea mayor, el Proyecto Educativo Nacional. Entre 1994 y 1997 se prepara la “Propuesta de Foro Educativo para un Acuerdo Nacional por la Educación 1998-2007” como producto de una serie de informes, consultas, debates y diálogos descentralizados. La metodología comprendió la participación de múltiples grupos de la sociedad civil y del Ministerio de Educación, más de 1500 personas de 18 departamentos (Vegas, 1998). La propuesta no es acogida por el gobierno de Fujimori pero sí por el de Paniagua (2000) y con mayor claridad por el Acuerdo Nacional (2002) durante el gobierno de Toledo, como veremos más adelante.

El Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE), institución de formación de empresarios desde 1959 y organizadora de la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE), asume el tema educativo como central para la estrategia de desarrollo del Perú y su competitividad en el mercado internacional, en el contexto de la reinserción financiera de inicios de los 90. Desde 1991, los CADE intentan sensibilizar al empresariado nacional sobre la crisis de la educación y la importancia de contribuir a modernizarla para hacer del Perú un país viable. Hay que recordar que aún se vivía la guerra terrorista de Sendero Luminoso en una economía que había vencido la hiperinflación a través del ajuste estructural de la economía, afectando principalmente los programas sociales además de los ingresos de la población.

Además de los CADE, IPAE abre la Escuela de Directores, de corte gerencial, forma un fondo editorial para textos escolares y establece una alianza con Foro Educativo para la realización de los

Encuentros Nacionales por la Educación (ENAE) en 1993 y 1994. Con Foro Educativo forma el Grupo de los 21, conformado por siete representantes de cada institución (Foro e IPAE) y siete intelectuales invitados, el mismo que no logró concretar la propuesta de Proyecto Educativo Nacional por falta de financiamiento. En 1996, el CADE muestra una nueva visión de IPAE, según Martín Vegas, “una nueva manera de acercarse a pensar el largo plazo, alrededor de una visión común de país y de la búsqueda de consenso. Una parte de esa visión es lograr una educación de calidad y movilizar esfuerzos para que eso sea posible para el año 2021” (Vegas, 1998:30).

IPAE, junto con otras instituciones, participó como ente ejecutor del PLANCGED, Plan de Capacitación en Gestión de la Educación dirigido a directores de centros educativos, y financiado con endeudamiento público. La formación gerencial de directores y el enfoque de modernización y mayor autonomía de los centros educativos fue compartida con el Ministerio de Educación.

Otro antecedente relevante es el de Tarea, Asociación de Publicaciones Educativas. Esta ONG, creada en 1974, se dedicó, durante años, a la Educación Popular con adultos y jóvenes. En 1986 la institución empieza a elaborar textos de ciencias histórico-sociales y, en 1988 lanza el Programa Tinkuy con propuestas curriculares y de capacitación docente para la educación primaria. Su directora es invitada como primera ministra de educación del gobierno de Fujimori, integrándose con ella, parte del equipo de Tarea al Ministerio de Educación. En ese contexto, la entonces Ministra Gloriam Helfer convoca al Grupo de los 100, invitando a personalidades de la educación. Aunque la relación con el Gobierno fue corta, fue, sin embargo, decisiva para que Tarea incursionara en la Educación Formal y la Educación Básica.

Desde 1992 Tarea formula propuestas pedagógicas y de gestión para la escuela con énfasis en ciudadanía. Busca incidir en políticas educativas, para lo cual ha logrado establecer vínculos con el Ministerio de Educación, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos regionales y locales, manteniendo una línea independiente. Ha participado en la formación de directores y en la elaboración de materiales educativos y guías de gestión educativa con el Ministerio

de Educación. Asimismo realizó significativos aportes en el desarrollo del currículo por competencias y de la gestión educativa local.

El FORMABIAP es el Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana, ejecutado por el Instituto Pedagógico Loreto (público) por convenio del Ministerio de Educación y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP)¹ desde 1988. El FORMABIAP busca formar docentes indígenas que innoven la educación de acuerdo con el contexto cultural de cada pueblo de la selva.

La formación bilingüe intercultural de docentes indígenas se extiende por cinco años bajo un sistema de alternancia entre la ciudad de Iquitos y las comunidades de residencia de los estudiantes, acompañada de investigaciones lingüística y antropológica. El Ministerio de Educación adoptó las propuestas curriculares y materiales educativos desarrollados por FORMABIAP, así como la formación de docentes en el ISP Loreto, incidiendo significativamente en la política educativa para los pueblos indígenas de la amazonía peruana. Esta incidencia adquiere mayor relevancia si tomamos en cuenta que es una organización de pueblos indígenas, AIDSESP, la que conduce el Programa.

La participación de los pueblos indígenas es central en la convocatoria a los postulantes y en la identificación de los especialistas en el idioma, cultura e historia indígena y que se constituyen en formadores de los futuros docentes y en autores de materiales educativos para los niños y niñas.

1 AIDSESP es una organización nacional con 57 federaciones y organizaciones territoriales, que representan a 1,350 comunidades donde viven 350,000 hombres y mujeres indígenas, agrupados en 16 familias lingüísticas de la selva norte, centro y sur del Perú.

CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL ESCENARIO Y DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN POLÍTICA EDUCATIVA: 2001-2005

LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La caída del gobierno de Fujimori, empujado por escándalos de corrupción y una creciente movilización social de oposición, dio paso, a fines del año 2000, a la designación de Valentín Paniagua, en su calidad de presidente del Congreso, como nuevo presidente del Perú.² La movilización social para derrocar al gobierno tuvo su máxima expresión en la Marcha de los Cuatro Suyos, en la que participaron una diversidad de partidos políticos y de organizaciones sociales e instituciones de la sociedad civil, y que permitió el acercamiento entre fuerzas políticas, muchas veces adversarias, pero unidas frente a la recuperación de la democracia. Esta movilización favoreció el clima de confianza elemental y de reconocimiento mutuo entre organizaciones como base para la democratización que el gobierno de transición implementaría.

El Gobierno de Transición Democrática, como se autodenominó, sólo contaba con ocho meses de gestión para cumplir con el encargo principal del Congreso: convocar a elecciones presidenciales y parlamentarias democráticas para el año 2001 y transferir el poder a quien resultara elegido por el voto popular. Sin embargo, la transi-

2 Recordemos que Fujimori renuncia a la presidencia del Perú mediante un fax enviado desde Asia. El Congreso no aceptó la renuncia y declaró vacante la presidencia por incapacidad moral.

ción democrática manifestó un perfil mayor del esperado, tal vez por la coyuntura política, como lo señala John Crabtree (2006:8):

La intempestiva renuncia de Fujimori a fines del 2000 se ha constituido, entonces, en uno de esos momentos de la historia peruana, más bien excepcionales, en los que existe un consenso generalizado acerca de la necesidad de avanzar y reconstruir. Durante la corta administración de Valentín Paniagua –apenas ocho meses– se produjo una ráfaga de nuevas iniciativas en diversas áreas de gobierno. Era una especie de “primavera limeña”, un momento de creatividad en la política pública, guiada por un deseo de crear una relación más equitativa y más sensible entre el Estado y la sociedad, entre el gobierno y el ciudadano, entre gobernante y gobernados de esa nación.

Manuel Iguñiz (2005:69) resalta algunos logros del gobierno de transición:

Algunos aportes fundamentales del gobierno de transición en el cambio de régimen fueron los siguientes: se restableció el principio de legalidad; se reconstituyó la alternancia en el Gobierno y la división de poderes; se amplió la participación de la sociedad civil en las políticas públicas, y se conformaron espacios de concertación entre la sociedad civil y el Estado, como las Mesas de Concertación para la lucha contra la pobreza y el Consejo Nacional del Trabajo. Otras importantes decisiones fueron el establecimiento de mecanismos de información y transparencia públicas; el emprendimiento de la lucha contra la corrupción del régimen anterior; la constitución de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) a la que se le encargó elaborar un informe a la sociedad peruana sobre las dos décadas de violencia política.

Esta vocación democrática fue parte de una necesidad de legitimar el proceso de transición en medio de la desconfianza generalizada y la crisis del sistema político. Paniagua pertenecía a un viejo partido de centro, Acción Popular, pero se nutrió, una vez en el gobierno, de los líderes más calificados de la oposición democrática que contribuyeron a la caída del régimen de Fujimori y otros profesionales, la mayoría de ellos con pasado o presente militante en organizaciones vinculadas al movimiento popular y la naciente izquierda democrática peruana.

Estas condiciones fueron propicias para el inicio de un proceso serio de apertura democrática formal que trascendió la mera elección de un presidente y un Congreso. María Isabel Remy (2005:30) recuerda que existe un continuo desde las iniciativas locales de planificación concertada de los 80 y 90 como germen del modelo de participación desarrollado en el período de Paniagua y formalizado por el gobierno de Toledo:

La original propuesta política izquierdista de apertura a las organizaciones populares, deviene cada vez más una metodología de planificación concertada, técnica, apolítica, a la que es convocada una amplia “sociedad civil”, indefinida, que ya no requiere ser representativa, sino tener “capacidad de propuesta”. Desprovista de su sesgo popular, esta experiencia es asumida por el gobierno de transición, y lleva al nivel de política nacional como modelo del sistema de mesas de concertación de lucha contra la pobreza, y del montaje institucional en diferentes ámbitos del Ejecutivo y termina, en manos del Congreso actual, convertida en ley.

LAS MESAS DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Durante el Gobierno de Transición se destacaron las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza. Estas organizaciones en algunos casos ya existían como iniciativas locales, en otros, comités y mesas de concertación se adecuaron a un estándar para ser incluidas en la norma. La composición diversa de entidades públicas y privadas, organizaciones sociales y autoridades para concertar programas sociales fue una experiencia que marcó la dinámica de lo que vendría en adelante. La dinámica concertadora emanada de las localidades ahora se relacionaba de manera formal con el Estado cumpliendo un rol fundamental para restablecer el diálogo. Romeo Grompone (2005:224) las describe así:

...ellas actuaban como una suerte de organización para la aplicación de políticas sociales que ayudaban a contrarrestar la falta de coordinación entre los sectores distintos del Estado y como instancia sustitutiva de otras mediaciones ante las debilidades del sistema político

y las urgencias de promover cambios sociales con una orientación democratizadora.

En general, las mesas se ubicaron en las capitales de departamentos y, con el tiempo, en algunas capitales de provincia y distritos. Asimismo, funcionó una mesa nacional que jugó un papel protagónico en la relación entre Estado y sociedad civil.

Posteriormente, el gobierno de Toledo, durante la gestión del primer gabinete, institucionalizaría la Secretaría Técnica de la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza dentro del organigrama de la Presidencia del Consejo de Ministros. Desde ese momento, las mesas obtuvieron un presupuesto público. Su futuro, dentro del proceso de descentralización, parece focalizarse en su esencia primigenia: programas sociales de lucha contra la pobreza. Esta identidad sin competidores, a veces desdibujada por haber prestado servicios en multiplicidad de circunstancias donde se necesitaba concertar, se enfrenta a críticas sobre su desempeño y a su rol en el actual contexto de descentralización y democratización del Estado.

El gobierno de Alejandro Toledo inició la reforma de la descentralización política y administrativa del Estado. Para ello, y en ámbitos del Congreso de la República, se emitieron sucesivas leyes que orientaron el proceso de la mano con la democratización de la gestión pública. Grompone (2005:199) nos ubica en el contexto del período en estudio, favorable a la incidencia política de la sociedad civil:

Entender los procesos de participación requiere, para establecer un punto de partida realista, reconocer los hechos que han caracterizado a la sociedad peruana en los últimos años. En primer lugar, que fue la prédica autoritaria de Fujimori aquella que tuvo mayor capacidad de ser recogida por los sectores populares marginados de la población. En segundo lugar, y esto es un hecho positivo, que la reforma que se ha emprendido hacia la descentralización, más allá de sus retrasos, incongruencias, diseños institucionales cuestionables, provoca el surgimiento de un referente institucional que permite darle a la participación nuevos sentidos y en la que aparecen nuevos ámbitos en los que se puede, desde una intervención abierta y poco seguidora de diseños estrictos en sus planteamientos, conseguir una mayor incidencia política.

Más adelante veremos las nuevas estructuras de participación creadas en 2003. Ahora revisaremos lo sucedido en relación con la apertura en la gestión pública de Toledo hacia la participación de la sociedad civil. Esta participación fue funcional al momento político y a las dificultades de gobernabilidad. La vocación democrática estuvo en pugna entre diversos sectores del gobierno. El resultado, procesos de democratización con errores de diseño o de implementación. Por ejemplo, la conducción por parte del Estado de la selección de participantes y de los temas de debate. Remy (2005:17) dice al respecto que esta apertura estuvo dentro de los marcos de dirección del gobierno:

...los múltiples ámbitos en los que la gestión del Ejecutivo Central se abren a la participación de representantes de la Sociedad Civil, desde el más alto nivel de las orientaciones del Estado con participación ciudadana, el Acuerdo Nacional, hasta los microespacios de participación en la gestión de políticas públicas. El rasgo común de todos ellos, en su enorme variedad, es que son espacios en los que los ciudadanos son “invitados” por la autoridad a participar. Como todo anfitrión, la autoridad define la lista de invitados. Y, por cierto, el “menú”.

Los principales espacios de participación que formalizaron fueron el Acuerdo Nacional, los consejos consultivos, las mesas de diálogo y los consejos de coordinación regionales y locales.

EL ACUERDO NACIONAL

En el año 2001, al inicio de la gestión del presidente Toledo, el gobierno convoca al Acuerdo Nacional. Como antecedentes estaban la Mesa de Diálogo de la OEA, integrada por el gobierno de Fujimori y la oposición en 2000, y la Mesa de Diálogo por el Desarrollo y la Democracia, convocada por el gobierno de Paniagua.

El Acuerdo Nacional es un foro de diálogo, aun en funcionamiento, conformado, en su inicio, por:

- » El Gobierno, a través del Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros y el Comité Ministerial integrado por 5

ministros de Estado (Defensa, Educación, Salud, Trabajo, Mujer y Desarrollo Social).

- » 7 partidos políticos con representación en el Congreso.
- » 7 organizaciones de sociedad civil:
 - Iglesia Católica a través de Conferencia Episcopal Peruana e iglesias evangélicas a través del Concilio Nacional Evangélico del Perú
 - Central General de Trabajadores del Perú - CGTP
 - Empresarios, a través de la CONFIEP y la Sociedad Nacional de Industrias
 - Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza
 - Coordinadora Nacional de Frentes Regionales

El Acuerdo Nacional logró consensuar 29 políticas de Estado para el mediano y largo plazo³. El documento del Acuerdo se convirtió en un plan orientador para el accionar de las instituciones públicas y de la sociedad civil. Hay que recordar que el gobierno de Toledo no contaba con una Plan quinquenal de Gobierno ni con una instancia operativa de planeamiento estratégico por lo que el Acuerdo Nacional cubrió un grave vacío. En el camino y hasta la fecha existen críticas, muchas de ellas válidas. Remy (2005:72), por ejemplo, objeta la representatividad de los miembros del foro:

La opción por una ingeniería de equilibrios y contrapesos, tanto políticos como de la representación de la sociedad, dio como resultado, un documento genérico que no expresa compromisos precisos sobre temas centrales de la política pública y, sobre todo, que desperdicia la oportunidad que hubiera permitido una participación ciudadana de mayor representatividad, de lograr acuerdos sobre problemas de tratamiento social conflictivo.

Una crítica central al Acuerdo Nacional radica en su visión de mediano y largo plazo y la desatención del corto plazo. Justamente, este parece ser un factor de éxito de la concertación de intereses

de sectores tan diversos. Otra crítica importante se refiere al incumplimiento del gobierno de medidas contempladas en el Acuerdo Nacional. Esta crítica tiene fundamentos sólidos que, en el caso de la educación, tiene su máxima expresión en la asignación presupuestal. En todo caso, se constituyó la llamada “Coalición por la democracia en el Perú” integrada por el Consejo de la Prensa Peruana, la ONG Transparencia, el consorcio de responsabilidad empresarial Perú 2021 y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Esta coalición se encarga de vigilar el cumplimiento de las políticas del Acuerdo Nacional y emitir boletines periódicos, los mismos que son su único medio de influencia. En el siguiente subcapítulo veremos cómo el Acuerdo Nacional fue un hito en la concertación de política educativa y mantiene vigencia como marco de referencia.

LOS CONSEJOS CONSULTIVOS

Los consejos consultivos iniciados o, en algunos casos, restituidos por el gobierno de Paniagua, fueron formalizados o continuados por el gobierno de Toledo. Algunos ejemplos resaltantes son el Consejo Nacional de Concertación Agraria CONACA implementado por el gobierno de transición con personalidades de diversos sectores. Además, en 2003 se crean consejos de participación por líneas de productos agropecuarios: del café, de camélidos sudamericanos, del algodón, etc. Se restituye el Consejo Nacional de Educación, tema que trataremos más adelante. Ambos, el CONACA y el CNE tienen en común el no ser vinculantes, es decir, su carácter es consultivo. En el otro extremo está el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo que sí requiere de la concertación entre Estado, empresarios y trabajadores. La lista de consejos es extensa: consejo nacional de la competitividad, consejo nacional de la micro y pequeña empresa, consejo nacional de cultura, etc. Incluso, debemos señalar que se conformaban comisiones con participación de la sociedad civil para concertar el contenido de la mayoría de iniciativas legislativas diseñadas y propuestas por el Ejecutivo. En el siguiente subcapítulo trataremos específicamente al consejo nacional de educación.

LAS MESAS DE DIÁLOGO

Las reformas democráticas iniciadas por el Gobierno de Transición y sostenidas por el gobierno de Toledo no sirvieron como freno a las protestas sociales (Remy 2005:149). Hay que recordar que la transición democrática se dio en el marco de un embalse de expectativas sociales rodeadas de un conjunto de mitos en el imaginario popular. Por ejemplo, diversos estudios mostraron la falsa idea de que la descentralización implicaba un traslado de ingentes recursos de Lima a las provincias con un supuesto *boom* presupuestal. Las sobreexpectativas y un conjunto de otros factores vinculados al desprestigio del gobierno, hicieron que el clima de violencia social y la protesta se institucionalicen como medios más eficaces para conseguir la atención del Ejecutivo. Remy (2005:156) añade acerca de la violencia como mecanismo de incidencia de los grupos excluidos de la toma de decisiones:

El recurso a la violencia resulta siendo no sólo más eficiente para incidir en políticas públicas, sino también más adaptado a sectores con escasos recursos organizativos, mal representados (o no representados) por elites sociales incorporadas en instancias de participación y concertación de políticas públicas.

Las mesas de diálogo entre las partes involucradas en un conflicto fue la manera permanente de reaccionar del gobierno. La caída en 2002 del primer Presidente del Consejo de Ministros, Dañino, por efecto de una prolongada protesta social en Arequipa contra el incumplimiento de una promesa electoral, la no privatización de las empresas eléctricas, significó un nuevo giro en el gobierno. Con la administración de Solari, Presidente del Consejo de Ministros y líder del partido de gobierno, los cuadros de Perú Posible ingresaron con mayor fuerza en las altas estructuras del Estado, donde hasta ese momento todavía predominaban los profesionales independientes. Hasta la posterior creación de los gobiernos regionales, la maquinaria partidaria en el Estado funcionó como una red, débilmente organizada, de informantes y negociadores que le pisaba los talones a los conflictos, promoviendo mesas de diálogo, ejecutivas y de alto

nivel, que afrontaban la resolución de los estallidos de violencia. La desconfianza en el gobierno impedía el diálogo fructífero.

El clima en el que se desarrollaron los primeros dos años del gobierno de Toledo, más allá de sus causas, obligó a asumir y profundizar el esquema de participación “a regañadientes” y con perfil bajo. Las principales conquistas, como los consejos de coordinación regional y local, se dieron en el Congreso y bajo la incidencia de la sociedad civil, ya que estas propuestas nunca fueron del agrado de los partidos políticos, y menos aún de un partido joven e inconsistente como el de gobierno.

La descentralización permitió generar interlocutores institucionalizados más allá de los frecuentemente extremistas y poco representativos movimientos de defensa regional. Remy (2005:155) nos señala la precariedad de la base organizativa en la que se desarrolló la protesta social violenta:

Las propias organizaciones que aparecen conduciendo las protestas son, en la mayoría de los casos, precarias plataformas (sumas de pequeñas organizaciones) u organizaciones preexistentes, como muchos de los frentes regionales, pero sin vida orgánica significativa, hasta que resultan funcionales al descontento social, cumplen roles importantes en una lucha (organización, piquetes, conferencias de prensa), para luego prácticamente desaparecer, sin capacidad de volver a convocar una movilización ni, sobre todo, un claro mandato de negociación ulterior.

LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN REGIONAL Y LOCAL

El nuevo marco de la descentralización genera múltiples mecanismos de mediación con los gobiernos locales, regionales y nacional y de incidencia a través de la presión de unos sobre los otros. Veamos ahora lo que sucedió en relación con los gobiernos subnacionales.

Los Consejos de Coordinación Regional –CCR y los Consejos de Coordinación Local– CCL son órganos consultivos de los gobiernos regionales y locales, respectivamente, constituidos en 2003 como parte del proceso de descentralización. Estos consejos cuentan con

un 40% de representación de sociedad civil y el 60% restante de autoridades.

La Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza estimó, en 2005, que el 60% de los distritos contaba con el CCL y el 82% de las provincias, recordando que su conformación es un requisito para la transferencia de programas sociales y la presentación del presupuesto edil (Monge, 2006).

En este mismo texto, Monge (2006:64) señala tres problemas fundamentales en los CCR y CCL:

- I. Se reúnen solamente dos veces al año.
- II. Limitan la participación de la sociedad civil en cupos y requisitos.
- III. Sus acuerdos no son vinculantes.

Adicionalmente, puntualiza la posición conductora de las autoridades y la debilidad de la sociedad civil que afectan la marcha de estos espacios de participación:

Dado que la convocatoria a las reuniones de los CCL y CCR está en manos de las autoridades locales y regionales, su dinamismo y su agenda dependen en gran medida de lo que la autoridad quiera o no quiera. A ello se suma, en muchas oportunidades, la falta de iniciativas de la sociedad civil, que no ha reclamado la adecuada constitución o el funcionamiento de estos mecanismos.

Más adelante también, Monge nos llama la atención sobre aquellos sectores que no participan de los CCR y CCL:

- I. Los sectores excluidos de la sociedad, como las mujeres, los indígenas y los más pobres.
- II. Los sectores empresariales, que prefieren no negociar públicamente.
- III. Los sectores organizados, que prefieren las movilizaciones y la negociación bilateral.

La participación en estos espacios tuvo como objetivos explícitos el diseño y vigilancia de los planes de desarrollo concertados y de los presupuestos participativos, tanto en los gobiernos regionales

como en los municipios provinciales y distritales. Los resultados aún son iniciales por la novedad de la experiencia.

El esfuerzo e iniciativa del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) por impulsar los presupuestos participativos en los gobiernos subnacionales han significado un reforzamiento de la dinámica participativa en la gestión pública. Más allá de las deficiencias que pueda presentar, el impulso del MEF otorga mayor peso a la decisión política del gobierno. En esta línea, aún es necesario avanzar en este aspecto, especialmente en lo referente a la representatividad de la sociedad civil y la legitimidad democrática de sus decisiones a través de la flexibilidad y capacidad de adaptación a la diversidad local. Al respecto, Grompone (2005:230) afirma:

En todo caso, estas experiencias de presupuesto participativo deberían evitar el riesgo tanto de asumir un modelo exitoso en otros contextos sin hacer un esfuerzo de adecuación tomando en cuenta a la sociedad local a la que se va a aplicar, como el incurrir en la actitud opuesta y quedarse detenido en las particularidades de la zona donde se está trabajando. De lo contrario, se improvisa, se crean organizaciones sobre la marcha del proceso, desatendiendo su representatividad, al suponerse que se trata del “gobierno de la sociedad civil por ella misma”, lo que no sólo tiene que ver con la forma en que se toman las decisiones sino que, además, está muy relacionado con un sesgo antiinstitucional y antipolítico en el marco de un discurso que quiere apelar a la democratización.

En general, el funcionamiento de los espacios de participación que se han generado durante el período de estudio, si bien han sido legalizados, aún no están institucionalizados en la práctica de gestión pública, dependiendo, en gran medida, de la voluntad de los funcionarios públicos a cargo.

Asimismo, se señalan diversos problemas de los espacios y mecanismos de participación. Según Grompone (2005), la participación tropieza con problemas de implementación, como el conflicto entre los plazos requeridos para la toma de decisiones con participación y las necesidades burocráticas de las instituciones para alcanzar fines rápidamente. A esto añade la competencia de distintas agencias

públicas o que no cuentan con un mismo discurso en relación con la participación de los ciudadanos en sus políticas. Agrega la diversidad de preocupaciones de las ONG y de las agencias de cooperación internacional que manejan patrones estandarizados. Para el mismo autor, se presentan problemas en la inclusión social.

Para entender los procesos de participación desplegados a través de los mecanismos implementados, Remy (2005:59) señala tres aspectos a considerar:

Tres temas se desprenden de esta forma de participar en las decisiones públicas que interesarán analizar en los diferentes mecanismos que se han abierto: aquellos vinculados a la concertación como estrategia de construcción de acuerdos, a la representatividad y a la discrecionalidad de las decisiones del gobernante.

En el mismo trabajo, y conjugando los tres aspectos antes señalados, Remy (2005:63) llama la atención sobre la diversidad de situaciones que se presentan en la participación de la sociedad civil, bajo el esquema desplegado en el Perú, y los costos respectivos. Es así que podemos diferenciar entre procesos de participación más amplios que otros, o la participación entendida más como capacidad de propuesta desde fuera del Estado:

Tras la misma expresión se esconden así procesos bastante diversos: unos, en los que sectores de la población elaboran sus intereses o demandas a través de acciones colectivas (asambleas vecinales, gremiales o comunales) y estos son concertados por sus representantes en los espacios de participación; y otros, en los que instituciones con “capacidad propositiva” que no pertenecen ni al Estado ni a los partidos políticos, o “personalidades”, aportan sus buenas ideas desde su experiencia, su solvencia profesional, o su capacidad de cabildeo o sus relaciones públicas. A toda evidencia, las primeras tienen costos de transacción elevados, mientras que las segundas son realmente poco costosas.

La articulación de los espacios de concertación principalmente a través de los gobiernos locales permitió una mayor capacidad de convocatoria y márgenes de negociación para la sociedad civil gracias a la intermediación de las autoridades locales. La legitimidad de

esta participación redefinió el rol de las ONG como asesoras, al igual que otras organizaciones de la sociedad civil, modificando en esos casos cualquier exigencia acerca de su representatividad. Grompone (2005:218) expresa sobre la relevancia del gobierno local para la incidencia política de la sociedad civil:

Quando se parte de una autoridad electa, se resuelve, en principio, un problema de legitimidad y, al mismo tiempo, se generan ámbitos de negociación con distintas instituciones del Estado. La capacidad de formular iniciativas que tienen respaldo político por contar con el apoyo de representaciones reconocidas obliga a que las propuestas desarrolladas sean atendidas o por lo menos tomadas en cuenta por los sectores del Gobierno central. Las ONG, cuando recurren a esta estrategia, tienden a actuar más como organismos de asesoramiento de las autoridades locales que atribuyéndose la calidad de portavoces de la sociedad civil.

En relación con las iniciativas de organizaciones sociales de base que logran incidir en políticas públicas, Grompone (2005:219) una vez más señala que el reconocimiento del gobierno local legitima la participación y expresa la representatividad:

Hay otras experiencias que parten de organizaciones sociales que, por razones que varían de contexto en contexto, logran efectiva incidencia social; por ejemplo, federaciones campesinas, ronderos, juntas de regantes, algunas organizaciones vecinales capaces de establecer una relación sostenida con los gobiernos locales. Pero en todo caso, hay una prueba de fuego para saber sin prejuicios si estas organizaciones sociales son representativas y es el haber logrado el reconocimiento del alcalde distrital y provincial o, por lo menos, de la mayoría de sus regidores, ya sea por convicción o enfrentados a la fuerza de las circunstancias, o bien haber conseguido que algunos de estos regidores pertenezcan a estas organizaciones o sean aliados seguros de ellas.

Tres consideraciones finales sobre este análisis de la participación e incidencia de la sociedad civil en la política pública durante el gobierno de Toledo:

Las reformas iniciadas fueron debilitándose según avanzaba la gestión gubernamental. Corrientes contrarias a la participación den-

tro del partido de gobierno y el deterioro de la imagen presidencial influyeron en esta desaceleración. Según Crabtree (2006:8):

La popularidad del presidente [Toledo] poco a poco se hundió en profundidades no conocidas en la historia reciente del Perú, y el talante de optimismo pasó a cobrar la forma de cinismo: la dinámica reformadora se fue perdiendo, aunque perduró en algunas esferas más que en otras, y sin embargo la experiencia de estos años no ha sido negativa.

La bonanza económica del gobierno, originada por el alza en los mercados internacionales de los principales productos de exportación nacional, jugó, a juicio de Richard Webb (2006:252) en detrimento de la profundización de las reformas:

Cuando el financiamiento sí ha desempeñado un papel importante ha sido durante los momentos de crisis fiscal, en los cuales ha impulsado los casos más dramáticos de innovación institucional; pero no ha jugado un papel fundamental en la disponibilidad de dinero. La administración de Toledo parece confirmar esta tesis. El poco interés y el descuido del desarrollo institucional experimentado durante esta etapa estuvieron relacionados con una relativa bonanza fiscal que redujo el interés por contar con un gasto más eficiente.

La debilidad de la sociedad civil que no es capaz de hacer un uso adecuado de los canales legales de participación. Como señala Remy (2005:170) en relación con la Ley de participación y control ciudadanos:

La debilidad real de la sociedad civil se expresa particularmente en la práctica inutilidad de los mecanismos de participación definidos en la ley de participación y control, con excepción del derecho de revocatoria en las pequeñas circunscripciones. Modos de participación de alta eficacia en la medida en que no son de diálogo y concertación sino que involucran decisiones de los ciudadanos, pero que requieren constatar apoyos masivos, amplios y que requieren organizaciones fuertes que asuman costos de transacción elevados para recoger firmas, solventar campañas, incidir en opinión pública, etc., prácticamente no han sido estrenados en más de una década.

En el caso de las ONG, sus propuestas, muchas veces técnicas, además de sustentadas en procesos participativos, tienden a estar

sujetas a factores exógenos como la disponibilidad financiera para impulsar estos procesos. La misma Remy (2005:112) aclara:

Normalmente, su capacidad de propuesta y de incidencia, se amplía o se restringe no por la legitimidad de sus propuestas (porque expresen políticamente intereses de sectores sociales que les den un voto), sino en la medida en que los temas que levantan interesan a agencias de cooperación (cuyas prioridades se establecen en otros contextos sociales y políticos).

A pesar de esta situación de dependencia financiera, para John Crabtree (2006:262) las ONG han cumplido y cumplen un rol fundamental:

El país cuenta con redes bastante compactas de ONG que influyen en la política general, pero particularmente en temas sociales. Muchas han desarrollado su propia capacidad de entregar comentarios informados sobre diseño de políticas e influir así en las decisiones del Gobierno de maneras que a veces son cruciales.

Un caso ejemplar, en esta línea, es la del Grupo Propuesta Ciudadana, consorcio de ONG vinculadas al tema de descentralización y gobernabilidad. El consorcio cuenta con un sistema de vigilancia ciudadana sobre los gobiernos regionales y locales, con acciones de incidencia en la Comisión de Descentralización del Congreso, en el Consejo Nacional de Descentralización y en los gobiernos subnacionales. En general, el diseño participativo del proceso de descentralización podría atribuirse, en parte, a la incidencia política de este consorcio en momentos críticos de debate en el Congreso de la República.

Finalmente, como aporte de este análisis al esquema de incidencia, presentaremos las cinco variables que, para Crabtree (2006), determinan si una reforma se realizará o si quedará suspendida en el camino, a partir del análisis del caso peruano desde los años 80 a la fecha:

- I. Liderazgo desde arriba, resaltando la figura del presidente, debido a la tradición presidencialista del Perú.
- II. Anteproyecto claro y capacidad para desarrollar la política.

- III. Beneficiarios obtienen mayor poder político.
- IV. Actitud de los medios de comunicación.
- V. *Lobbies* efectivos de la sociedad civil sobre los decisores estatales

LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN EDUCATIVA: ESTRUCTURAS PARA LA PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA

El Gobierno de Transición Democrática presidido por Valentín Paniagua dio su primera norma educativa del período de estudio, con el DS 007-2001-ED, donde “aprueban las normas para la gestión de las actividades en los centros y programas educativos” con un enfoque orientado a la gestión democrática, transparente, participativa y eficiente. Esta guarda correspondencia con la orientación democratizadora de las reformas iniciadas por Paniagua.

Darío Ugarte (2004:233) dice al respecto:

Queda en evidencia, a partir de esta norma, la intencionalidad política de la nueva gestión pedagógica e institucional que se quiere implementar. Recordemos que este decreto supremo lo da el gobierno de transición democrática presidido por Valentín Paniagua, y responde, coyuntural y programáticamente en su concepción, a poner las bases para un nuevo estilo de gestión transparente y democrática en la educación nacional, luego de la constatación y caída del régimen sumido en la corrupción de Alberto Fujimori.

Este nuevo estilo compromete a todos los niveles de gestión del sector educación, da un nuevo impulso a los proyectos educativos institucionales (PEI).

La RM 168-2002-ED también del gobierno de Paniagua, establece objetivos y lineamientos de política educativa en la misma perspectiva que la norma anterior, pero con mayor precisión. Ugarte (2004:234) aclara:

[La RM 168-2002-ED] Representa un mayor avance con relación al DS 007-2001, ya que es más clara la intencionalidad de abrir la escuela a la participación democrática de la comunidad educativa; a los es-

tudiantes y padres de familia se les asigna funciones de carácter consultivo en la gestión, aun cuando esta no sea plena en las de carácter resolutivo.

Los Consejos Escolares Consultivos (CEC) se conformaron de manera opcional en los centros educativos, como una instancia de participación sin carácter vinculante, que podía ser conformada o no, a juicio del director.

A continuación desarrollamos y explicamos de manera sucinta en qué consisten los más destacados esfuerzos de participación generados en el período de estudio y en qué radican sus fortalezas y limitaciones.

CONSULTA NACIONAL POR LA EDUCACIÓN

En el 2001, durante la gestión del Ministro Marcial Rubio, se llevó a cabo la Consulta Nacional por la Educación, conducida por la Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación. Esta movilizó a casi 400.000 personas, incluyendo docentes, padres de familia, estudiantes e instituciones con un total de 1.253 foros, asambleas o cabildos y de 102 consultas. El resultado de la Consulta Nacional sería seguido, en sus orientaciones principales, por el gobierno de Toledo y el Acuerdo Nacional para delinear la política educativa de mediano y largo plazo. Asimismo, estaría presente en la formulación de la actual Ley General de Educación. En ese sentido, este mecanismo fue precursor en cuanto a la participación ciudadana en el nivel de consulta, y sentó las bases para la incidencia de la sociedad civil en el período de estudio (2001-2005). Por ello, se constituye en un hito en el proceso de participación en política educativa.

Manuel Iguñiz (2005) resalta la apertura del Gobierno de Transición para debatir los problemas de la educación nacional, publicando los resultados de la medición de logros de aprendizaje realizada por UNESCO, y recoger propuestas de política educativa de la sociedad civil a través de la Consulta Nacional por la Educación. Las propuestas de Foro Educativo jugaron un rol central en este proceso. El gobierno de Toledo dio continuidad a las reformas emprendidas

por Paniagua, con gran apertura y participación de la sociedad civil. Los 'Lineamientos de política 2001-2006', a juicio de Iguñiz (2005), recogen los aportes de Foro Educativo y la Consulta Nacional por la Educación. Esto se expresaría en el valor democrático que se le otorga a la educación, la importancia de la equidad y calidad educativa para enfrentar las brechas sociales y el marco de un pacto social y político para su desarrollo.

Como vimos anteriormente, el Acuerdo Nacional fue un espacio importante para la renovación de la política pública en el Perú, especialmente en cuanto al estilo de diseño de manera concertada. Este foro de debate entre Estado, sociedad civil y partidos políticos retomó los aportes de la Consulta Nacional por la Educación y los hizo suyos. La ubicación de la educación como parte integrante de un sistema mayor y con la participación de diversos sectores es resaltada por Iguñiz (2005:61):

El Acuerdo Nacional, el más importante caso de renovación de la política nacional en la transición democrática iniciada a finales del 2000, establece treinta políticas de Estado con potencialidad de orientar una estrategia de desarrollo del país. Incluye un objetivo dedicado a educación, aunque otros también lo aludan. Así, la política educativa se ubica junto a otras, en un pacto global de cambio de país, y no se presenta como la política de cambio social casi milagrosa. En este texto se recuperan propuestas de la sociedad civil en el Perú que favorecen el arribo a acuerdos con base social y política amplia, y la política del Ministerio de Educación.

El texto del Acuerdo Nacional dedica la décimo segunda política de Estado al acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y el deporte. En ese sentido precisa un compromiso que estará acompañado de 14 compromisos específicos.

Hay que resaltar que, a diciembre de 2006, el Acuerdo Nacional también hizo suyo el Proyecto Educativo Nacional (PEN) elaborado por el Consejo Nacional de Educación, dando así continuidad a los alcances de la Consulta Nacional por la Educación en un marco integrado de políticas públicas.

A continuación revisaremos las diversas estructuras de participación que se dieron en el sector educación y precisaremos aquellas que, siendo de carácter más general, impactaron en la democratización de la gestión educativa.

EL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN Y EL PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL

Creado en 1982 como parte del organigrama del Ministerio de Educación en la Ley General de Educación, no se implementó en su oportunidad y en 1995 se suspendió. En 2002 se reincorpora al Ministerio de Educación y, finalmente, es incluido en la nueva Ley General de Educación del 2003. Se lo considera como un:

Organismo plural, integrado por personalidades destacadas para promover la cooperación entre la sociedad civil y el Estado en la formulación de los objetivos, las políticas y los planes para el desarrollo de la educación a mediano y largo plazo.⁴

El Consejo Nacional de Educación (CNE) se constituye como un espacio consultivo conformado por personalidades invitadas. Esta composición contrasta con los pautados procedimientos de representación en otros espacios de participación de la sociedad civil en la política pública. En este sentido, María Isabel Remy (2005:77) expresa:

Pero lejos de un mecanismo participativo de consulta masiva, y dejando fuera el gremio de maestros, un CNE de personalidades, más que un mecanismo de participación social, resulta ser una suerte de equipo –gratuito– de consejeros, de alta calidad profesional.

El CNE cuenta con el pleno del consejo como máxima instancia de decisión que sesiona dos veces al mes; un comité directivo elegido por votación por períodos de tres años, que se reúne semanalmente, y un equipo de asesores técnicos que trabajan a tiempo completo.

En el año 2004 tuvo a su cargo la propuesta del “Pacto social de compromisos recíprocos por la educación 2004-2006”, por encargo

del Acuerdo Nacional y del Ministerio de Educación, el mismo que fue aprobado por unanimidad en este foro de concertación entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil.

Sin embargo, la tarea que ha concentrado la atención del CNE fue la elaboración del Proyecto Educativo Nacional.

La idea de contar con un proyecto nacional para la educación tiene larga data en el Perú, materializándose a partir de la iniciativa de Foro Educativo, entre 1994 y 1995, de elaborar, con participación de diversas instituciones y especialistas, el documento Bases para un Proyecto Educativo Nacional. Este, luego de múltiples consultas, dio pie al documento Bases para un Acuerdo Nacional por la Educación publicado en 1997. Estos documentos fueron recogidos y enriquecidos por la Consulta Nacional de Educación (2001), el Acuerdo Nacional (2002) y la Ley General de Educación (2003).

Siguiendo el desarrollo antes descrito, se encarga al Consejo Nacional de Educación, de acuerdo con las funciones otorgadas por la Ley, la elaboración del Proyecto Educativo Nacional. Este publica una versión preliminar para el debate (2005). Esta versión ha sido reajustada en función de los aportes recibidos (2006) desde las regiones, en un proceso de diálogo que permitió enriquecer el PEN y establecer pautas comunes con muchos proyectos educativos regionales (PER). El PEN fue asumido, en diciembre de 2006, por el foro del Acuerdo Nacional, como el desarrollo de la decimosegunda política de Estado (referida directamente a la educación) y, según lo manifestado por el ministro de educación, será promulgada en breve por el Ministerio como la hoja de ruta a seguir.

Como lo señala el documento Bases para un acuerdo nacional por la educación peruana (Foro Educativo 1997:5), el concepto de Proyecto Educativo Nacional se sustenta en tres criterios:

- 1ro. Nuestro país requiere un proyecto educativo nacional que tenga amplia aceptación, que defina las líneas generales de acción educativa y que tenga vigencia durante una larga etapa.
- 2do. El consenso social, alrededor de una propuesta general de educación, puede servir de factor clave para el éxito en su aplicación y para que trascienda los cambios periódicos de administración sectorial y de gobierno central.

Y, 3ro. Le corresponde a la sociedad civil, en complementación con el Estado Peruano, formular propuestas educativas que respondan a los intereses y necesidades, actuales y futuros, de la población nacional.

FORMULACIÓN DE LA NUEVA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Las Ley General de Educación nº 28.044 del 2003 (Ministerio de Educación 2005), al igual que sus predecesoras en la tradición normativa peruana, marca cambios sustanciales de enfoque en la política educativa. La Ley establece que la gestión es:

Participativa y creativa, porque la sociedad interviene de forma organizada, democrática e innovadora, en la planificación, organización, seguimiento y evaluación de la gestión de cada una de las instancias de gestión descentralizada del sistema educativo...

La ley logró, a juicio de Iguñiz (2005:10), constituirse en un pacto democrático sobre la educación, dada la forma participativa en que fue elaborada. Al mismo tiempo, abrió el camino para democratizar la gestión educativa incorporando a la sociedad civil y otorgando un papel central a la participación:

Se discutió mediante una consulta democrática, y llegó a concitar acuerdo en el Congreso. Se trata de un pacto con contenidos democráticos, con amplia valoración de la participación de la sociedad civil y con un rol activo del Estado. Reafirma el derecho a una educación de calidad para la igualdad de oportunidades.

Añade páginas más adelante:

Además, la ley actual ha introducido un estilo de elaboración de consenso, producto de un largo proceso de consulta y negociación. En virtud de ello, fue parte activa de la democratización de la política peruana.

En la formulación de la actual Ley General de Educación participaron 34.759 personas, 280 instituciones y cerca de 100 especialistas de manera descentralizada. La Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso realizó la consulta denominada “Educación: apuesta nacional. Tu voluntad se hace ley”. Esta comprendió instructivos, consultas, una encuesta y reuniones de trabajo descentralizadas

Uno de los aspectos centrales de la Ley es que introduce mecanismos formales de participación de la sociedad civil en las diversas instancias de gestión educativa y en el marco del proceso de descentralización del Estado. De este modo se crean los consejos de participación descentralizados como los COPARE y COPALE, los mismos que trataremos a continuación.

LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN DESCENTRALIZADA

La descentralización del Estado fue, a su vez, una oportunidad para la formalización de mecanismos de democratización de la gestión pública que la sociedad reclamaba y venía, de una u otra manera, ejerciendo en el nivel local. El Congreso fue el protagonista de este evento político.

Sin embargo, en educación y salud, donde ya existían órganos desconcentrados, sólo implicó un traspaso de la línea de mando desde el Consejo Transitorio de Administración Regional⁵ al gobierno regional correspondiente. El modelo optó por la regionalización y no por la municipalización –nuevo giro que adquirirá el proceso de descentralización educativa según lo anunciado por el actual gobierno de Alan García– lo que significó mantener un rol secundario para los gobiernos locales.

La Ley General de Educación 28.044 del 2003 introduce enfoques y principios orientados a la democratización de la gestión educativa acompañando el proceso de descentralización. Se crean los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) en las instituciones educativas (antes llamados centros educativos), reconvirtiendo los Consejos Escolares Consultivos, cuando los había. Asimismo, se crean los consejos de participación regional en educación (COPARE) y los consejos de participación local en educación (COPALE) para el ámbito provincial.

5 Los Consejos Transitorios de Administración Regional - CTAR, eran órganos desconcentrados del Ministerio de la Presidencia (Gobierno Nacional) en cada departamento.

- » Los COPARE están conformados 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” (Ley, Art.78).
- » Los COPALE están conformados por el director de la UGEL y “los representantes de los estamentos que conforman la comunidad educativa, de los sectores económicos productivos, de las municipalidades y de las instituciones públicas y privadas más significativas” (Ley, Art.75).
- » Los CONEI están conformados por el director de la institución educativa, los subdirectores, representantes de los docentes, del personal administrativo, de los estudiantes, de los ex alumnos y de los padres de familia, cuando sea posible así como de representantes de la comunidad.

Diversos autores reconocen el valor de estos mecanismos. Citaremos a Montero (2006:11) como ejemplo:

En efecto, en los últimos años asistimos a una notable diversificación de formas de participación social en la escuela, a la expansión de las mismas en términos numéricos y a la institucionalización de organismos participativos en la estructura del sistema.

Sin embargo, la experiencia iniciada aún presenta múltiples dificultades y requiere de maduración y condiciones favorables para su desarrollo. Según Iguñiz (2005:88) :

Como se ha señalado, la legislación vigente amplía las posibilidades de participación (en los diversos niveles de gestión educativa). En estos primeros años se ha evidenciado la complejidad que supone darles vitalidad, y no dejan de aparecer estilos formalistas y burocráticos en su desempeño.

Los Consejos Educativos Institucionales –inicialmente CEI y luego llamados CONEI– fueron creados como órganos de gestión de las instituciones educativas, ya no de carácter consultivo ni opcional, como lo eran los Consejos Educativos Consultivos, creados en el gobierno de transición. Los CONEI asumen la gestión de las escuelas con carácter decisorio. Sin embargo, la Ley deja cierta discrecionalidad

sobre quienes deben conformarlo. Señala la participación obligatoria del director de la institución educativa, de los representantes de docentes, estudiantes, ex alumnos y personal administrativo. Pero deja condicionada la participación de padres de familia, autoridades e instituciones de la comunidad sin mayor precisión. Por otro lado, el personal de servicio queda, aparentemente, fuera del CONEI. Al respecto, Ugarte (2004:236) señala:

En ese sentido, la ley parece transitar por linderos de una visión anacrónica, que denota temor y resistencia al cambio. Si los CEI son la expresión más acabada de gobierno compartido que progresivamente, al irse institucionalizando como práctica de gobierno escolar, irán promoviendo aprendizajes de ejercicio ciudadano democrático, la inclusión dubitativa y condicionada de algunos actores les restará posibilidades de representatividad y legitimidad social.

Otras experiencias, como las desarrolladas por el Ministerio de Educación a través de programas de cooperación internacional muestran que los CONEI pueden ser espacios de participación democrática en la medida en que se presenten las condiciones favorables para ello: representatividad de los integrantes del CONEI, capacitación básica en gestión democrática, establecimiento de relaciones interpersonales de confianza mutua, habilidades comunicacionales de empatía y asertividad, base comunal organizada, acompañamiento constructivo del sector público, logro de metas concretas, inmediatas y viables, rendición pública de cuentas, entre las principales.⁶

Según el documento Marco de la propuesta pedagógica e institucional del Proyecto Educación en Áreas Rurales (Ministerio de Educación-PEAR 2005:215), a noviembre de 2005 se habían constituido 13.853 CONEI a nivel nacional, correspondiendo al 38% de instituciones educativas públicas. Estaría pendiente la conformación de 23.067 CONEI adicionales. Sin embargo, la Unidad de Descentralización de Centros Educativos (UDECE) del Ministerio de Educación, a través del monitoreo, ha constatado que si bien existen

6 La experiencia más significativa de experimentación de los CONEI fue el piloto impulsado por el Ministerio de Educación y el DFID entre el 2003 y 2004 con participación de cuatro ONG.

experiencias relevantes de funcionamiento de los CONEI, en la mayoría de casos estos funcionan con limitaciones.

Los Encuentros Regionales Descentralizados de CONEI organizados por el Ministerio de Educación con la participación de nueve departamentos arrojaron algunas conclusiones referidas por el mismo informe del PEAR:

Por un lado, los padres y madres de familia valoran la participación en la gestión educativa y reclaman mayor participación en la propia educación de los hijos. Los docentes valoran el diálogo con estudiantes, padres y madres de familia para el mejoramiento de los aprendizajes. Los directores asumen un nuevo rol como líderes de una comunidad de aprendizaje. Y, finalmente, los CONEI concluyen la necesidad de una movilización ética para recuperar la confianza en la educación pública y el magisterio.

Veremos a continuación con mayor detalle a los COPARE y COPALE en la tarea de construir los respectivos Proyectos Educativos Regionales y Locales.

LOS PROYECTOS EDUCATIVOS REGIONALES Y LOCALES ⁷

La formulación de las políticas educativas regionales (PER) y locales (PEL) representa uno de los esfuerzos que, en materia educativa, más ha movilizado a las regiones desde que se inicia el proceso de descentralización. Probablemente, una de las razones es que se trata de una función cuya realización involucra a las diversas instancias de gobierno, del sector y de la sociedad civil, a nivel regional y local, respectivamente. Una segunda razón de gran importancia es que encarna un largo anhelo de las sociedades regionales: el de definir de manera autónoma sus políticas, en la esperanza de que ello permitirá una educación más pertinente a sus realidades. Y la tercera razón es que, de acuerdo con el marco normativo del sector como

⁷ Adaptado del texto no publicado de Patricia Andrade (2006) elaborado para el Consejo Nacional de Educación.

de descentralización, es un proceso que debe realizarse de manera participativa y concertada.

Se trata entonces de un proceso que debe encarar tres desafíos: el primero es la existencia de voluntad política, es decir de las máximas autoridades, para impulsarlo y poner a su disposición todo lo que este requiere. Un segundo reto es técnico porque las políticas deben formularse de manera consistente, sustentada en información, con cierta rigurosidad para que realmente cumplan su propósito de transformar la educación de sus respectivos ámbitos. El tercer desafío es el de generar una movilización social, que permita recoger la opinión, expectativas y demandas de los actores sociales y generar, al mismo, tiempo su compromiso con las políticas, en términos de presión y vigilancia para su cumplimiento; con el agregado de que este proceso debe canalizarse a través de los Consejos Participativos Regionales (COPARE) y Locales (COPALE) de Educación, instancias de naturaleza mixta –Estado y sociedad civil– que no existían y deberán formarse para asumir funciones en la gestión educativa, siendo una esencial la de participar en su formulación, implementación y vigilancia de los PER y PEL, respectivamente.

Esta reflexión es necesaria para analizar y comprender de qué manera se ha desarrollado este proceso en las regiones, en particular su dimensión participativa. Lo primero a señalar es que se trata de experiencias recientes que están culminando o por concluir, razón por la cual no existe aún información que de cuenta acerca de lo que viene ocurriendo en cada región. El Consejo Nacional de Educación señala que sólo tres regiones no cuentan con el PER: Loreto, Lima Metropolitana y el Callao. Las experiencias de las que se ha tenido más información son Apurímac, Madre de Dios, San Martín, Arequipa, Cusco, Huancavelica, Lambayeque, Loreto, Lima y Piura, a partir de las cuales realizaremos el análisis.

De diez regiones de las que se dispone información,⁸ nueve cuentan con su PER; en seis se encontraron procesos en curso de formu-

8 Los datos que se presentan fueron recogidos entre abril y junio de 2006. A la fecha se sabe que 16 regiones cuentan con su PER.

lación del PEL en el marco de la elaboración del PER. En la mayoría de los casos estos procesos han sido dirigidos desde el sector, es decir, desde la Dirección Regional de Educación hacia el nivel regional y desde la Unidad de Gestión Educativa Local hacia el ámbito local; sólo en tres regiones el COPARE ha desempeñado un rol de liderazgo en una parte o la totalidad del proceso (Lambayeque, Apurímac y Madre de Dios⁹). En todos estos espacios se ha encontrado algún grado de interés y esfuerzo por hacerlo en el marco de un proceso participativo, aunque las estrategias y niveles de participación son distintos.

La estrategia de participación social usada con más frecuencia ha sido la realización de consultas a actores diversos, generalmente en forma descentralizada y a partir de un documento base previamente elaborado. Estos documentos base también han sido realizados en el marco de espacios de debate con participación de actores diversos, aunque por lo general dichos espacios han sido tratados de eventos con cierto carácter académico (p.e. congresos, conferencias con invitados especiales, a veces de Lima), básicamente centralizados y con presencia mayoritaria del sector docente. Ha sido escasa, en esta etapa inicial, la participación de otros sectores y actores sociales como organizaciones sociales de base o el sector productivo. Sólo tres regiones reportan acciones para recoger la demandas, como punto de partida y previas a la realización de estos eventos (Huancavelica, Apurímac y Cusco).

Las razones que sostienen el interés en hacerlo participativamente, además de tratarse de un mandato normativo, son básicamente de dos tipos: por un lado está el interés en sensibilizar, motivar y hasta generar compromisos en la población; y de otro lado está la intención de recoger propuestas y demandas.

Se encuentra también que esos procesos de participación entran en tensión con preocupaciones por la construcción técnica, no siempre explícitas pero sí expresadas en aspectos como la conformación de comisiones técnicas (autodenominadas así) para su conducción,

en la realización de consultas técnicas, o en la incorporación de “expertos”, sea académicos o instituciones reconocidas por su liderazgo educativo (Consejo Nacional de Educación, Foro Educativo, Agencias de cooperación técnica, ONG locales). Siendo todo ello necesario la tensión resulta inevitable, pues se trata de un encuentro o desencuentro entre racionalidades y saberes diferentes –el de la sociedad, la población; y el “saber experto”–; en este sentido resulta revelador que se identifique como una dificultad el desconocimiento, de parte de la población, acerca de los temas educativos: ¿se trata de recoger sus demandas o conocimientos sobre lo educativo? ¿Se trata de que se expresen sobre temas técnicos o que comuniquen sus percepciones acerca de cómo se desarrolla el proceso educativo?

Existen también situaciones de tensión por pugnas de liderazgo, como se explica más adelante al hablar de los COPARE y COPALE; así como reclamos por el insuficiente apoyo de alguna de las partes, especialmente de los gobiernos regionales en cuanto a su respaldo económico, etc. Se aprecia sin embargo que estas dificultades se han ido manejando y sorteando, regulando sus demandas y sus compromisos en el camino hasta finalmente conseguir un grado de equilibrio que les ha permitido avanzar.

De esta manera, más allá de las limitaciones señaladas, se identifican ciertas “ganancias” en todos los procesos:

La primera es que la construcción de los PER ha desencadenado lo que el Presidente Paniagua señaló como una “polvareda educativa” al referirse a la Consulta Nacional Puertas abiertas; una movilización que está favoreciendo que el tema educativo comience a ocupar un espacio en la agenda social y política de los gobiernos regionales y locales; que la educación sea vista como un asunto que no sólo compete a los educadores, sino que es exigencia para todos y se articula al desarrollo local y regional.

Un segundo aspecto valioso es que en la ciudadanía y en los funcionarios comienza a materializarse la noción de que las políticas necesitan incorporar la demanda social en su elaboración, y que hay una mayor exigencia hacia su legitimidad social; en otras palabras, que la política pública es un asunto público, que amerita un esfuerzo

colectivo. Se avanza entonces hacia un nuevo consenso sobre una nueva manera de hacer políticas, basada en el diálogo, en el debate, en la inclusión de aportes diversos; como condición de legitimidad y sostenibilidad de los cambios que se busca generar. Esta convicción ha llevado a que, p.e., regiones que ya contaban con su documento de política han decidido pasar a fases de consulta para legitimarlo. Pero no se trata sólo de una buena disposición, en varias regiones también se aprecia la creación de metodologías y mecanismos para garantizar el buen registro de los aportes y su respectiva sistematización; demostrando que los procesos de participación pueden y deben ser eficientes y transparentes.

Estos dos “beneficios” tienen que ver con un asunto central para la gobernabilidad y el fortalecimiento de la democracia: la ciudadanía. Una tercera ventaja complementaria es que este proceso está contribuyendo al fortalecimiento de liderazgos educativos regionales y locales, colectivos que han tenido la oportunidad de desplegar una serie de capacidades y desarrollar otras: desde aspectos básicos como las capacidades organizativas requeridas para conducir consultas descentralizadas en forma simultánea; pasando por el desarrollo de destrezas de comunicación y facilitación, así como para encarar los eventuales conflictos de liderazgos; hasta el aprendizaje de mecanismos y estrategias más técnicas de sistematización, diagnóstico y de formulación de políticas.

En relación con los COPARE se encuentra que estos están formados en todas excepto una de las regiones que forman parte del estudio. La actividad de los que están formados ha estado centrada en la formulación del PER, si bien en la mayoría de casos mayormente en un rol de cooperación, pues, como ya se señaló, sólo en tres regiones se ha encontrado un rol de liderazgo en el proceso. En algunas regiones (Cusco, Huancavelica, Arequipa) hay además el antecedente de ciertas fricciones entre las tres instancias con participación en este proceso, sobre todo a nivel regional –Gobierno Regional, Dirección Regional de Educación y COPARE–, se trata de una pugna de liderazgos que se resuelven creando una instancia que integre a las tres. Esta figura de instancias paralelas es una constante –independientemente de que existan tensiones previas o no–.

Encontramos dos posibles explicaciones, una política y otra técnica: de un lado, en efecto, permite resolver los riesgos de monopolizar, sectorizar y/o politizar –en el sentido partidario– la conducción de un proceso así, generando un relativo equilibrio; de otro lado está el hecho de tratarse de grupos no muy grandes, centrados en una tarea y con ciertos plazos, situación que contribuye a que desarrollen una organización más expeditiva.

Sin embargo, resulta igualmente preocupante la necesidad de crear instancias paralelas, cuando según las normas el COPARE integra precisamente a representantes de los tres sectores: sociedad, Gobierno Regional y Dirección Regional de Educación. Creemos que esta situación lo que hace es poner en evidencia la debilidad de esta instancia y los varios obstáculos que tendría que remontar.

Lo que se viene encontrando en las regiones en general es la existencia de varios obstáculos para su funcionamiento, siendo uno de los más gravitantes, por las diversas consecuencias que acarrea, la dependencia normativa respecto del sector, en particular la decisión normativa de que la presidencia sea asumida por la Dirección Regional de Educación o Unidad de Gestión Educativa Local. Son varios los COPARE que dan cuenta de las dificultades que esta situación genera, desde problemas para ser convocados –porque los directores están muy ocupados o son permanentemente rotados– hasta interferencias deliberadas debido a que esta instancia es percibida como amenaza o no se llega a comprender su función. Analizando esta situación con Piura, por ejemplo, se señalaba que incluso en alguna gestión el director pretendió desconocer el COPARE existente y crear otro; en Huancavelica, una situación que se dio en el pasado fue que quien estaba a cargo de la dirección desautorizó al vicepresidente para que convocara a reuniones al COPARE; mientras que en regiones como Arequipa, Cusco o San Martín se tuvo que crear una instancia alterna para que avance con el PER. Dichas instancias han funcionado porque se pueden convocar a sí mismas, lo que agiliza el trabajo. El caso excepcional es el de Madre de Dios, cuya presidencia recae en la sociedad civil porque dicha instancia decidió someter a elección interna la presidencia; y se trata de uno de los COPARE que mejor viene funcionando en el sentido de articulación Estado - socie-

dad, liderando el PER y ejerciendo acciones de vigilancia como participar en concursos públicos, opinar sobre proyectos, entre otras acciones. En evaluación con esta instancia se reconoció como factor que ha facilitado su desarrollo el que la presidencia tuviera mayor independencia para actuar y no sujeta a los avatares del sector.

Otra dificultad es una marcada tendencia a que los COPARE / COPALE sean atrapados y copados por el Estado: integrado en su mayoría por funcionarios y educadores; y actuando desde la lógica de funcionamiento de una instancia de gestión pública, con sus rutinas, su rigidez y sobre demandada en funciones. El COPARE / COPALE pasa a ser una función más y pierde la autonomía que requiere y su naturaleza mixta de Estado - sociedad civil.

Paradójicamente, el hecho de estar tan subordinada al sector no aporta los beneficios que podría tener en términos de recursos para funcionar, desde económicos hasta materiales. Todos los COPARE reportan serias dificultades al carecer de un presupuesto propio que les permita planificar sus acciones, por lo que su agenda de trabajo pasa a estar marcada por la de las instituciones que proporcionen recursos para actividades específicas, como es el caso del Consejo Nacional de Educación.

LOS PROYECTOS EDUCATIVOS INSTITUCIONALES

El proyecto educativo institucional (PEI), heredado de la década del 90 como herramienta de gestión participativa a partir del planeamiento estratégico, fue continuado por el gobierno de Toledo. En 2002, las Disposiciones Complementarias de las Normas para la Gestión y Desarrollo de las Actividades en los Centros y Programas Educativos, publicado por el Ministerio de Educación, define al PEI como: "...un instrumento de gestión del centro educativo cuya función es articular el trabajo pedagógico e institucional, orientándolos ambos, de manera complementaria, autónoma y participativa, en el mediano y largo plazo, hacia el logro de aprendizajes de calidad... En ese sentido, el PEI representa ante todo, en su elaboración, eje-

cución y evaluación, un proceso permanente de participación real y activa de los actores educativos y de la comunidad.”

Sin embargo, Eguren (2006:58) acota:

Hasta finalizar este estudio, sin embargo, la elaboración de PEI en las instituciones educativas parece no terminar de consolidarse. En muchos casos, el proceso se ve limitado por la necesidad de cumplir con los requerimientos burocráticos del sistema (un formato, unos plazos de entrega, etc.) y por la precariedad en la que funcionan muchas escuelas.

En ese sentido, el PEI como herramienta de gestión democrática de las instituciones educativas muestra un desarrollo heterogéneo, predominando prácticas burocráticas que terminan por desvirtuar o simplemente incumplir el carácter participativo del proceso. El Estado ha brindado un débil soporte a las escuelas y comunidad educativa para realizar esta compleja tarea. La prolongada vigencia de esta herramienta, sin mayor sentido para muchas instituciones educativas, repercute en su desprestigio. Cabe señalar que hay múltiples experiencias –aunque no son la generalidad– en las que el PEI ha funcionado como una herramienta útil para la participación de la comunidad en la gestión escolar.

LAS MOVILIZACIONES DEL SUTEP

Las primeras movilizaciones y medidas de fuerza del período, organizadas por el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP), se desarrollan a inicios del 2002 en contra del proceso del concurso público de plazas docentes convocado por el Ministerio de Educación. El concurso, puesto en marcha durante la gestión del ministro Lynch, primer ministro de educación del régimen toledista, buscaba incorporar la participación de diversos agentes de la comunidad educativa en la evaluación docente así como introducir criterios de evaluación de desempeño y méritos en este proceso.

Las marchas tuvieron una acogida masiva del magisterio en Lima y en algunas otras ciudades. Paradójicamente, se inscribieron más

de 110 mil postulantes para 30 mil plazas a nivel nacional. El SUTEP y el Ministerio de Educación negociaron los términos del concurso sin perder, en esencia, el enfoque de meritocracia del mismo, pero flexibilizando sus condiciones y efectos.

Entre el 12 de mayo y el 12 de junio del 2003 se llevó a cabo la principal huelga de maestros en el período de estudio. Esta, organizada por el SUTEP, era la primera de envergadura desde 1991 y fue acatada por el 96% del magisterio, tal cual lo señala Sigfredo Chiroque (2006). Esta huelga, que le costó el cargo al ministro Ayzanoa –segundo ministro de educación del gobierno toledista– fue, una vez más, expresión de la contradicción generada entre el embalse de expectativas y el incumplimiento de promesas presidenciales. Hay que recordar que el presidente Toledo, cuando estuvo en campaña electoral, ofreció duplicar el sueldo de los maestros. Frente a esta promesa, el magisterio exigía incrementos anuales proporcionales, mientras que el Ministerio de Educación implementaba incrementos a manera de bonificaciones a discreción. Finalmente, la paralización fue levantada luego de negociar 40 puntos que incluyeron desde incrementos en los ingresos de los docentes hasta retrocesos en los cambios introducidos en el procedimiento de concurso de plazas de 2002. La huelga además abrió un espacio al SUTEP en diversos campos, según el acuerdo con el Ministerio de Educación: en la formulación del Proyecto Educativo Nacional, en comités de evaluación para el nombramiento docente y reubicación de personal administrativo y en las comisiones de proceso administrativo docentes.

A este conflicto le sucedió uno de menor acogida pero de mayor violencia en aquellas localidades donde se realizaron movilizaciones: Junín, Huancavelica, Ayacucho y Huaraz. Esta huelga nacional indefinida, en junio de 2004, fue convocada por una facción disidente del SUTEP que demandaba la derogatoria de la Ley General de Educación recién promulgada en 2003. Consideraban que la nueva Ley recortaba la estabilidad laboral del magisterio y atentaba contra la gratuidad de la enseñanza pública. Esta posición aún hoy es compartida por la dirigencia del SUTEP y la facción disidente.

Desde una visión de conjunto para el período en estudio, Francesca Uccelli (2006:246) asegura:

El SUTEP tiene un proyecto claro para el magisterio: mejores sueldos y mejores condiciones de trabajo.

Esta funcionalidad del sindicato y su continuidad y solidez institucional contrasta con la inestabilidad y fragmentación de las decisiones del Estado en relación con el magisterio. La misma autora nos dice al respecto:

Por otro lado, las administraciones del Ministerio de Educación no parecen tener un proyecto claro para el magisterio. Los eventos analizados muestran que los conflictos con el SUTEP se resuelven según el criterio de quien esté en la administración, y las negociaciones parecen no tener relación entre sí.

En este mismo sentido, la autora (Uccelli, 2006:251) precisa la marginalidad del magisterio y especialmente del SUTEP en cuanto a participación e incidencia en política educativa. Esta situación es paradójica si tomamos en cuenta que el SUTEP es uno de los sindicatos nacionales más importantes y que representa un espacio de reivindicación del magisterio.

La única política de Estado que parece permanente y coherente frente a las distintas administraciones del MED es la que propone mantener al maestro al margen de las decisiones de política educativa nacional. Esta política termina por reforzar la importancia del SUTEP como espacio político de participación y de reivindicación docente, y justifica el esquema de relación confrontacional y desconfiada que el sindicato entabla con el Estado.

Cabe señalar que el SUTEP ha elaborado su propia propuesta de Proyecto Educativo Nacional. En el período, el Ministerio de Educación promovió la creación del Colegio de Profesores como gremio profesional de los maestros. La elección de la primera directiva estuvo sumida en una serie de dificultades y pugnas, en la que Patria Roja, el partido que influye decisivamente sobre el sindicato, perdió las selecciones después de una larga lucha, desconociendo los resultados y juramentando su propia junta directiva del Colegio de Profesores. Hay que resaltar que en los diversos órganos de participación como los COPARE, COPALE y CONEI está considerada la representación de los docentes.

LA EMERGENCIA EDUCATIVA

En el año 2003, bajo el gabinete de Beatriz Merino en la Presidencia del Consejo de Ministros, se dio la declaratoria de Emergencia de la Educación Peruana, con el decreto supremo 021-2003-ED para el bienio 2003-2004. Un factor desencadenante fue la publicación de los resultados del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) mostrando resultados ínfimos de los estudiantes. La emergencia educativa implicó cuatro objetivos vinculados con el desarrollo de las competencias comunicativas y matemáticas en los estudiantes, la formación de valores y la lucha contra la corrupción, así como la recuperación de la infraestructura educativa.

Si bien la Emergencia Educativa fue diseñada sin participación de la sociedad civil, obligaba a la conformación de Comités de Emergencia Educativa en todos los niveles de gestión del sector para su ejecución: central, regional, UGEL e instituciones educativas, con participación de la sociedad civil. Estos comités debían reunirse al menos trimestralmente y tomar acción y seguimiento de planes locales de emergencia diseñados en conjunto.

Lamentablemente, la corta permanencia de la Ministra Merino en el cargo restó apoyo político a la iniciativa, la misma que fue languideciendo. Si bien el Acuerdo Nacional asumió un rol protagónico al respecto, el manejo centralizado en el Ministerio de Educación y la ausencia de un presupuesto especial jugaron en contra, aunque hay que reconocer la existencia de algunos programas públicos y privados en esta línea, muchos de ellos exitosos pero con coberturas limitadas.

Por iniciativa del Grupo Impulsor y con la participación del Consejo Nacional de Educación se firma el “Pacto social de compromisos recíprocos por la educación 2004-2006”, realizado en el marco del Acuerdo Nacional, como respuesta a la Emergencia Educativa. Este buscó apoyar la calidad y equidad educativa, la formación magisterial, la moralización y el financiamiento de la educación.

Eguren (2006:32) señala:

“En los últimos años, la cooperación ha ido acompañada de la obligación de implementar un paquete de medidas entre las cuales resal-

tan el establecimiento de estándares, la descentralización del sistema educativo y el establecimiento de sociedades o alianzas (partnerships) entre el Estado y organizaciones privadas u organizaciones de la sociedad civil (para cubrir la demanda por educación). Estas medidas otorgan un lugar preponderante a la participación de todos los sectores no estatales en la definición de políticas educativas de las naciones y en la financiación de los servicios educativos, en tanto se promueve una menor intervención del Estado en ambas.”

Sin embargo, las dificultades que se presentan en los espacios de participación descentralizados obedecen a dificultades reales que tendrán que ser superadas progresivamente. Remy (2005:106):

Incorporar el criterio de demanda en la planificación y evaluación de la oferta de los servicios educativos del Estado para mejorar su calidad, supondría de parte de las autoridades (jefes de las UGEL, directores de escuelas), abrir la “caja negra” de la relación educación / aprendizaje, a la observación crítica de los padres y definir metas claras, estándares e indicadores evaluables. Ser evaluados por sus resultados no es algo que la corporación de maestros esté dispuesta a aceptar. Junto del riesgo de hacer evidente su incapacidad para la función que ejercen, significaría aceptar ser evaluados por quienes ellos consideran ignorantes, los padres. Los jefes de las UGEL, estarían confrontados a transparentar sus decisiones de contratación / traslado de personal (frecuentemente sustento de la micro corrupción generalizada en el sector), así como sus decisiones de gastos operativos.

Montero (2006:22) añade sobre las limitaciones para el efectivo funcionamiento de estos mecanismos de participación:

...parece existir una variada gama de posibilidades formales para que la ciudadanía tenga injerencia en los asuntos que atañen a la educación, sin embargo, esta situación coexiste todavía con una fuerte concentración de decisiones de primera importancia (i.e. presupuesto, formación docente, currículo, textos), una segmentación de las competencias efectivamente transferidas a instancias descentralizadas-locales y mucha desigualdad en la distribución de las capacidades requeridas para el ejercicio de una participación eficaz, eficiente y democrática.

A su vez, rescata el valor pedagógico del proceso participativo y su dimensión política para la construcción de compromisos sociales, aparentemente la única manera de mejorar la educación peruana:

Se constata que la sola asignación de recursos financieros y materiales y la introducción de reformas pedagógicas no son condiciones suficientes para garantizar mejores logros de aprendizaje y se perfila la idea de que existiría una dimensión diferente que compromete a los diversos actores del proceso educativo en la asunción de responsabilidades respecto a la educación. Sería entonces en la búsqueda de canales de incorporación de este componente de compromiso social que se diseñan y operan diferentes modalidades y prácticas de participación en la escuela.

Para concluir con este balance preliminar, parece útil la distinción que Ugarte (2004:245) realiza sobre las iniciativas de participación de la sociedad civil en educación. A partir de la revisión de 11 experiencias consideradas exitosas de promoción democrática en la escuela, nos señala tres tipos de estrategias de participación aplicadas en educación en el período de estudio:

Concertación, vigilancia social y fortalecimiento de espacios de gobierno y poder son estrategias que han sido o vienen siendo aplicadas en experiencias tanto del Estado como de la sociedad civil. Podemos distinguir tres maneras de abordarlas: las que privilegian la concertación para buscar consensos respecto al desarrollo educativo; las que intencionalmente asumen la vigilancia social como seguimiento y garantía de los acuerdos o propuestas en marcha; y las que potencian las capacidades de los actores en las distintas instancias de gobierno, en el establecimiento escolar, en espacios locales como las municipalidades, o en espacios promovidos y bajo la dirección de la sociedad civil, aunque aquí necesariamente hay diálogo con el Estado y se establecen puentes de encuentro.

LA LEY DE FOMENTO DE LA EDUCACIÓN DE LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES RURALES

La Ley 27.558 fue promulgada en el año 2001 como producto de la incidencia política de un colectivo de ONG liderada por USAID como fuente cooperante (Muñoz, 2006:88):

La promulgación de la Ley de Fomento a la educación de niñas y adolescentes rurales fue el resultado de una iniciativa de la cooperación internacional (USAID) y de la sociedad civil que, progresivamente, involucró al Estado y otros actores. El proyecto Nuevo Horizonte para la Educación de las Niñas, impulsado desde Washington, tuvo entre sus objetivos principales la constitución de la Red Nacional para la Educación de las Niñas Rurales. Desde esta red se impulsa, mediante el compromiso de la sociedad peruana en su totalidad, la promulgación de la mencionada Ley.

Esta Ley reconoce en las niñas y adolescentes rurales necesidades específicas de aprendizaje y la importancia de que el sistema educativo sea amigable y no discriminatorio. Son identificadas como un grupo vulnerable a la discriminación y el acoso sexual. La visibilidad del problema es relevante en la medida en que el Ministerio de Educación mantenía la tesis de equidad en la cobertura de hombres y mujeres en la Educación Primaria para argumentar que no existían problemas de género. Sin embargo, la orientación de una educación discriminatoria es la que señala la Ley. En 2003 se creó la Comisión Multisectorial de Fomento a la Educación de Niñas y Adolescentes Rurales, la misma que debe reportar al Congreso el avance en la implementación de la Ley. Asimismo, en algunos departamentos se han conformado comisiones regionales de seguimiento a la aplicación de la Ley con participación del Estado y la sociedad civil.

Un caso notable es el de la Red Local de Educación de la Niña Rural de Ayacucho (RENIRA), que inició su trabajo en 1999 y que cuenta actualmente con 36 organizaciones participantes entre Estado y sociedad civil. Su conformación tuvo como principal impulsor al Proyecto Nuevo Horizonte ejecutado por la ONG Care en la zona. La RENIRA se ha integrado al consejo consultivo en educación, ha organizado diversos foros provinciales y regionales de discusión del tema y realiza

un seguimiento periódico a las políticas regionales vinculadas a la educación de las niñas y adolescentes rurales.

LA EDUCACIÓN BILINGÜE INTERCULTURAL

Un hito importante en el período es la creación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe e Intercultural en el Ministerio de Educación en 2001. Esta estuvo acompañada de un conjunto de acciones de capacitación de formadores y de docentes desde el Ministerio de Educación y desde la sociedad civil y cooperación internacional. Mencionaremos al FORMABIAP en cuanto a la formación de docentes de pueblos amazónicos, el PROFODEBI con la cooperación alemana y el FORTEPE con la cooperación española. La ejecución del Plan Nacional de Capacitación Docente EBI permitió crear un espacio de encuentro entre ONG y Estado que favoreció el desarrollo de la EBI a través de cinco congresos descentralizados.

A partir de 1999 y de 2000 se inician programas de educación inicial bilingüe intercultural, tanto por el FORMABIAP como por el Ministerio de Educación. Estos mismos proyectos han elaborado material educativo para inicial y primaria, así como guías de trabajo para los docentes. El Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica, junto con Fe y Alegría, viene incursionando en la enseñanza del castellano como segunda lengua en la secundaria de los pueblos Awajún y Wampís como primera experiencia de EBI en este nivel educativo. Otro caso relevante es la decisión del Gobierno Regional de Apurímac de oficializar el quechua en la enseñanza en todos los niveles educativos (Apurímac cuenta con un 76% de población quechuahablante) como parte de las políticas del Proyecto Educativo Regional. De esta manera plantea un nuevo reto en la dimensión de la EBI para el Ministerio de Educación a partir de la incidencia de organizaciones de sociedad civil de Apurímac.

La cooperación internacional bilateral, multilateral y de ONG internacionales ha sido fundamental para el desarrollo de la EBI en el Perú. Algunas de estas agencias mantienen un apoyo sostenido por décadas, como la GTZ de Alemania y la AECI de España. Otras mantienen períodos más cortos de cooperación. En algunos casos, las

instituciones han tenido que dejar sus propias agendas de trabajo para adecuarse a las agendas de las fuentes de financiamiento.

LOS MUNICIPIOS ESCOLARES

A partir de 1999 empiezan a funcionar los Municipios Escolares como una organización de estudiantes en la institución de educación básica. Los Municipios Escolares se han extendido y consolidado a nivel nacional. Cuentan con una estructura de elección de alcaldes y de un consejo estudiantil a través del voto universal y secreto. Además lo conforma una asamblea de delegados de aula también elegidos por sus compañeros, y de un equipo asesor de docentes. Los Municipios Escolares se han constituido en un mecanismo efectivo de participación de los estudiantes en la marcha de sus escuelas, especialmente denunciando actos de corrupción, abuso y violencia contra estudiantes. Progresivamente se han convertido en actores presentes en espacios de diálogo y consulta para la gestión educativa y la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Detrás de múltiples experiencias exitosas de Municipios Escolares encontramos el apoyo de alguna ONG, universidad u otra organización que brinda soporte técnico y capacitación para su desarrollo. Por ejemplo, en Ayacucho encontramos un amplio desarrollo de estas organizaciones con la asistencia técnica de la ONG Tarea.

CASO EMBLEMÁTICO: EL PROYECTO EDUCATIVO REGIONAL DE APURÍMAC

El Proyecto Educativo Regional (PER) del departamento de Apurímac tiene su origen en el acuerdo tomado por autoridades y especialistas en educación de la región a propósito de la clausura de un Seminario Internacional sobre educación en Abancay, respondiendo así al marco normativo de la nueva Ley General de Educación y a un viejo anhelo regional. La construcción del PER se inició a fines del 2004, concluyó con la fase 5 en 2005 y fue aprobado a inicios de 2006, estando actualmente en proceso activo de implementación. La construcción del PER movilizó a las 7 provincias y 80 distritos de Apurímac, así como a la totalidad de las instituciones educativas. En este proceso fue fundamental la participación de la ONG local Tarpurisunchis como impulsora, brindando asistencia técnica y recursos provenientes principalmente de la cooperación canadiense (FONCEP-ACDI).

Según nos refiere el director de Tarpurisunchis de un artículo publicado por la revista *Tarea* (septiembre de 2006), el proceso se caracterizó por cuatro rasgos principales:

- » Es un proceso autónomo llevado a cabo por los propios apurimeños
- » Es un proceso concertado que compromete a la mayoría de actores de la región
- » Es un proceso masivo y regional que moviliza a la sociedad apurimeña

- » Es un proceso donde las ONG han asumido que deben apoyar y no reemplazar a los actores locales

Al inicio, el Consejo de Participación Regional (COPARE) de Apurímac aprobó la metodología a seguir a partir de la propuesta elaborada por un equipo técnico designado. A continuación presentamos la secuencia metodológica seguida y su desarrollo:

MOMENTOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PER DE APURÍMAC:

Fase 1: acuerdos, organización y participación.

Fase 2: motivación de toda la sociedad regional

Fase 3: consulta social en toda la región Apurímac

Fase 4: decisiones claves para el PER

Fase 5: formulación y aprobación concertada del PER

Fase 6: impulso de la reforma educativa regional

Fase 1: acuerdos, organización y participación

- » Instalación de los COPALE en las siete provincias, conformados por: director de UGEL, representantes del gobierno local, de los directores, del SUTE provincial, de los estudiantes y de las APAFAS. En algunos casos participaron ONG en calidad de asesoras.
- » Consolidación de equipo técnico de apoyo a la construcción del PER conformado por: 3 especialistas de la Dirección Regional de Educación (DRE), las ONG Tarpurisunchis y Madre Coraje, UNICEF, la Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac y el Sindicato de Docentes de Institutos de Educación Superior - SIDESP. A este equipo técnico se añadiría la participación activa y liderazgo del propio director regional de educación, del alcalde de Abancay en su calidad de presidente de la Asociación de Municipalidades de la Región Apurímac, y de la jefa de la Oficina Defensorial de Apurímac. Por otro lado, la participación de UNICEF fue debilitándose en el proceso.

Fase 2: motivación de toda la sociedad regional

- » Desarrollo de campaña de promoción del proceso de construcción del PER a nivel regional: boletines, spots radiales y en TV, afiches, agendas para todos los 7 mil docentes, presentaciones públicas de la comisión técnica y de los COPALES.
- » Normas emitidas y difundidas por la Dirección Regional de Educación con instructivo para la construcción de PER

Fase 3: consulta social en toda la región Apurímac

- » Encuesta educativa regional, diseñada y ejecutada por la Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac, la misma que sirvió como base para el trabajo de los talleres.
- » Talleres de diagnóstico y alternativas en cada una de las instituciones educativas de la región, a cargo de los directores y con participación de los CONEI.
- » Talleres distritales con amplia participación de representantes de instituciones educativas, municipios, comunidades, organizaciones sociales y con la asistencia del COPALE, equipo técnico y UGEL.

Fase 4: decisiones claves para el PER

- » Talleres provinciales con participación de representantes distritales de directores, docentes, estudiantes, padres de familia y autoridades locales, así como autoridades provinciales y de instituciones públicas y privadas.
- » Encuentro regional de educación para la formulación del PER, con participación de representantes provinciales de los diversos actores, autoridades regionales, del Ministerio de Educación y del Consejo Nacional de Educación.

Fase 5: formulación y aprobación concertada del PER

- » Redacción y edición de versión preliminar del PER. Distribución y revisión por COPARE, COPALE, SUTE provinciales y delegados provinciales.

Fase 6: impulso de la reforma educativa regional

Acuerdo del Consejo Regional de aprobación del PER

- » Campaña de difusión del PER. Edición de versión popular de difusión masiva, afiches, presentaciones públicas, etc.

- » Conformación de comisión técnica de la DRE para la formulación participativa del Currículo Intercultural de Apurímac y de la comisión técnica para la implementación de la Escuela de Directores.
- » Inicio del programa Quechua para todos, oficializando su enseñanza en todas las instituciones educativas de la región, incluyendo la educación superior. Algunos organismos públicos ya han implementado medidas acordadas como exigir el quechua como requisito para ocupar un cargo público, o un 50% de preguntas en quechua en los exámenes de ingreso a los institutos pedagógicos.¹⁰
- » Implementación de diversas medidas contenidas en el PER como la evaluación estudiantil a los docentes, ejecución por la universidad de diplomado en cambio educativo y descentralización con participantes de funcionarios del sector educación de las 7 provincias, funcionamiento de bibliotecas municipales, entre otras que veremos luego.
- » Acercamiento de fuentes de cooperación técnica para apoyar en la implementación del PER a través de la ONG local Tarpurisunchis, impulsora del proceso.

La experiencia desarrollada en Apurímac contó con diversos factores clave que explican el logro alcanzado:

- » Liderazgo de autoridades clave de la región como el director regional de educación, el alcalde de Abancay y el rector de la Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac.
- » Inicio en momento clave en que la estadística educativa colocaba a Apurímac en el último lugar en los aprendizajes de los estudiantes, generando una corriente de opinión regional para enfrentar el problema.
- » Diseño y ejecución participativa de todo el proceso, comprendiendo al COPARE, COPALES y diversas instituciones de la sociedad apurimeña.

10 Apurímac reporta un 77% de población escolar quechuablante, el más alto del Perú.

- » Soporte técnico y financiero al proceso a través de la ONG Tarpurisunchis, la misma que contó con algunos recursos para este fin como el del Fondo Canadiense para la Educación Peruana. La ONG mantuvo un perfil bajo, a juicio de sus directivos, sin capacidad de voto en el comité técnico por decisión propia.
- » Amplia difusión del proceso a través de diversos medios y motivación constante para el cambio.

Durante el proceso se presentaron diversas dificultades. Algunas organizaciones, como el SUTE regional, se opusieron al proceso, pero fue modificando su posición desde las bases provinciales hasta el nivel regional. El Gobierno Regional formalizó el PER aunque su rol es menos activo que la DRE, quienes han conformado un equipo de 3 especialistas dedicados al PER. El equipo es liderado por un ex director regional de educación. Por otro lado, entre las organizaciones con fines sociales, UNICEF, al igual que algunas ONG locales, dejaron de participar a lo largo del proceso, mientras que otras asumieron un rol activo con aportes en recursos. Asimismo, la mayoría de las municipalidades distritales y provinciales así como otras instituciones apoyaron con recursos materiales. La movilización social, que partió desde las escuelas hacia los distritos, provincias y región, convocó no sólo a directores, docentes, padres, autoridades, estudiantes, sino a la comunidad en su conjunto. Fue frecuente la participación de la policía nacional, los sectores Salud y Agricultura, la Iglesia Católica, organizaciones sociales de base, institutos pedagógicos y tecnológicos, entre otros.

Entre las dificultades recogidas en entrevistas realizadas con diversos actores del proceso, se identificaron limitaciones en las capacidades de deliberación y propuesta de los padres y madres de familia, así como de las autoridades comunales en los talleres realizados en las instituciones educativas de la zona rural. La brecha de conocimientos sobre el sistema educativo de habilidades comunicacionales entre la población campesina y los docentes y profesionales representantes de instituciones inclina la balanza hacia estos últimos, prevaleciendo sus propuestas en muchos casos. En estos

talleres, la conducción estuvo a cargo del director y del CONEI, por lo que dependió de estos el haber captado la participación de todos. Esta debilidad pudo superarse con otras medidas, como la propia encuesta y con la participación de representantes de los padres y madres de familia en los diversos talleres distritales, provinciales y regional, los que contaron con la facilitación del equipo técnico.

Un aspecto importante a resaltar es que, según información del director de Tarpurisunchis, Javier Malpartida, los acuerdos de política educativa no fueron de mayor controversia, existiendo consenso sobre los principales puntos contenidos en el PER. La metodología de trabajo de abajo hacia arriba permitió que los acuerdos fluyeran, y que medidas radicales como la del programa Quechua para Todos, sean de completa aceptación por la sociedad apurimeña. Algunas resistencias se dieron desde la Iglesia Católica sobre la coeducación en la secundaria, pero se impuso el criterio mayoritario a favor.

Cabe señalar que donde se presentaron algunas limitaciones en la participación de las instituciones educativas fue en la capital, Abancay, donde los docentes y padres mostraron mayor ausentismo y menor entusiasmo que sus pares de la zona rural. Una situación diferente ocurrió en la segunda ciudad del departamento y principal centro comercial y cultural de la región, Andahuaylas, donde la convocatoria tuvo mayor éxito, como sucedió en las demás capitales de provincia.

En cuanto a los avances logrados (Malpartida, 2006) se plantean cinco retos:

- » La construcción del currículo regional intercultural descentralizado, para lo cual se ha avanzado en la aprobación de la secuencia básica del proceso, en comprometer el apoyo de expertos y el financiamiento de las actividades y en la constitución del comité técnico correspondiente.
- » La formación de líderes regionales para el cambio educativo, a través del compromiso de las universidades Nacional Micaela Bastidas de Apurímac y la Antonio Ruiz de Montoya de Lima, así como la Dirección Regional de Educación y otras instituciones y aliados.

- » La generalización del quechua, para lo cual se constituyeron los comités respectivos en cada provincia, se realizan acciones de sensibilización social, se viene usando en los cursos de posgrado y en actos oficiales. Asimismo, se ha logrado concertar entre las dos variantes de quechua presentes en Apurímac.
- » La implementación de las bibliotecas municipales provinciales, ya funcionando la primera en Abancay, con una segunda en proceso de instalación y acuerdos de financiamiento para cinco restantes. Estas incluyen diseños novedosos con cubículos y tienen previsto implementar sistemas itinerantes para llevar recursos educativos a las escuelas rurales.
- » La consulta estudiantil asumida por directiva oficial como parte de la política de la Dirección Regional de Educación así como actividades de lanzamiento y sensibilización social sobre su importancia.

A manera de balance, la experiencia del PER de Apurímac muestra un proceso de participación e incidencia de la sociedad civil en la política educativa de una región a través de un proceso de concertación plural, amplio, que partió de las bases (instituciones educativas y consejos educativos institucionales) para ir agregando diagnósticos y propuestas en los niveles distrital, provincial y departamental.

Este proceso de participación, que esconde detrás de la nomenclatura de “consulta” un empoderamiento de los actores sociales de manera descentralizada, con niveles de información y sensibilización que contribuyeron a elevar la calidad de la participación. Si bien parece una experiencia exitosa también muestra las debilidades de estos procesos: la disparidad entre actores que favorece las posturas de los más instruidos, la burocracia estatal que entorpece y demora los procesos pero que se hace indispensable para legitimarlos, la oposición de algunas organizaciones, en ocasiones por interés político o por celo institucional, la capitalización política del proceso, como lo sucedido con el director regional de educación, el mismo que, luego de liderar el proceso de construcción del PER fue candidato a la presidencia del Gobierno Regional de Apurímac en el 2006.

SÍNTESIS INTERPRETATIVA

1. El período de estudio comprendido entre los años 2001 y 2005 corresponde a una etapa de la historia del Perú en la que las condiciones favorecieron la democratización de la gestión pública. La crisis política y la desconfianza generalizada ocasionada por la corrupción y caída del gobierno de Fujimori afectaron la gobernabilidad del país, siendo necesario implementar reformas profundas, especialmente en lo que atañe a la transparencia de la administración pública. El gobierno de transición asume la democratización a través de consejos de participación y de mesas de concertación. Más adelante, durante el gobierno de Toledo, se crean las mesas de diálogo, las mismas que darían paso luego, con la descentralización política y administrativa iniciada en 2003, a nuevos mecanismos de participación de la sociedad civil en las políticas públicas. Finalmente, es una crisis profunda (política, institucional, económica, moral) la que lleva al Estado a reformas que obligan a compartir el poder. Las necesidades de gobernabilidad se impusieron frente a la vigencia de las viejas estructuras de poder.
2. La sociedad civil se presenta como una diversidad heterogénea de instituciones que a veces son invitadas a participar por el Estado o generan ellas mismas su mecanismos para tales fines. Aún es débil la identidad de este sector y el reconocimiento mutuo en

su interior. En los espacios de participación se ve cada vez mayor presencia de nuevos actores, como las empresas de diversa envergadura, los sindicatos, los gremios profesionales, las cámaras de comercio y producción, los organismos de cooperación externa, asociaciones de productores, asociaciones de vecinos, redes de organizaciones, entre otros. Sin embargo, se presentan pugnas y conflictos de intereses entre organizaciones de la sociedad civil en diversos contextos, como entre instituciones de Lima y aquellas de alcance regional o local, entre algunas ONG según el origen de su financiamiento, o entre sindicatos con discrepancias políticas, así como en relación con la diversidad de su lógica de actuación, que no siempre es reconocida. Aún es incipiente la práctica de formación de coaliciones para la incidencia política, salvo excepciones como la del fomento de la educación de niñas y adolescentes rurales. Se observa también que las instancias mixtas –Estado sociedad– aún tienen dificultades para articularse y funcionar como tales, tendiendo a ser “capturadas” por las instancias del estado y su lógica de funcionamiento.

3. Existe una mirada lejana y desconfiada de las organizaciones de la sociedad civil hacia el Estado, con percepciones que subestiman su rol en la toma de decisiones y en la administración de la esfera pública. Cada vez hay mayor conciencia de la dependencia de la sociedad civil respecto del Estado en cuanto a la generalización de políticas educativas. Los procesos generados de participación en los últimos años han permitido un mayor acercamiento entre Estado y sociedad civil, en el mutuo entendimiento de la cultura organizacional aunque sin superar la relación distante. Es necesario construir relaciones de confianza y de reconocimiento mutuo entre Estado y sociedad civil. Esta última viene tomando, en algunos sectores, un nuevo posicionamiento como asesores del Estado en políticas educativas. Bajo este rol, la participación de los grupos más vulnerables y excluidos queda mediada por la pertinencia de las propuestas de las organizaciones con posiciones favorables para incidir en la política educativa.
4. Las organizaciones del Estado están débilmente institucionalizadas y mantienen un amplio margen de discrecionalidad de los fun-

cionarios y autoridades. Estos tienden a subvalorar y desconfiar de las organizaciones de la sociedad civil cuestionando su validez como interlocutores representativos y democráticos. Esta tensión se ve reforzada por la tradicional pugna entre los partidos políticos y los esquemas de participación directa de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, la normatividad vigente y la tendencia general en la práctica es la de asumir la democratización de la gestión pública como una nueva condición para la gobernabilidad del país. De esta manera se neutralizaron movimientos regionales considerados radicales que lograban canalizar las demandas populares en momentos de crisis, disminuyendo las medidas de fuerza y protestas violentas. El concepto de sociedad educadora, en tanto compromiso y acción comunitaria en la educación, ha favorecido la apertura de las organizaciones del sector educativo hacia el diálogo con el conjunto de la comunidad, tanto del Estado como de la sociedad civil.

5. El movimiento magisterial se ha mantenido débilmente ligado al conjunto de acciones de la sociedad civil, principalmente por la distancia que el Estado impone y por las discrepancias propias de proyectos políticos diferentes. El SUTEP se constituye en una base de incidencia aislada y centrada en los derechos laborales del magisterio. La denominada sociedad civil, desde sus diversos espacios, requiere incorporar al maestro como actor protagónico del cambio educativo, y de sus organizaciones como interlocutores en este proceso. Esta situación se viene dando, con diversos niveles, en distintas circunstancias, como en la construcción de algunos proyectos educativos regionales. Las movilizaciones del SUTEP lograron casi duplicar los ingresos de los maestros y permitir la participación en diversas instancias consultivas y de decisión del sector. Aparentemente, las medidas de fuerza fueron efectivas para lograr determinadas metas de un sindicato que puede ser considerado uno de los más sólidos del país.
6. El análisis del período nos muestra que la incidencia social estuvo centrada en el diseño de políticas y su formalización en leyes y normas con participación auténtica de la sociedad civil, aunque de manera heterogénea. Su implementación en las regiones

se está iniciando con diversos niveles de avance y compromiso, con presupuestos descentralizados, captando aportes locales y externos, en una verdadera movilización social, cuando fuere el caso, siendo en esta línea los proyectos educativos regionales un mecanismo central de participación. Las situaciones han sido diversas pero el valor y movilización logrados son significativos en la mayoría de casos. La revisión de procesos de participación aún muestran avances muy limitados en cuanto a la incidencia en la fase de ejecución de las políticas educativas concertadas. En esta línea, los Planes Operativos Institucionales, los Presupuestos Participativos y las redes y mesas de trabajo mixto entre Estado y ONG son favorables para la concreción de estas políticas regionales.

7. A nivel de instituciones educativas, las experiencias exitosas de participación en los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), muestran que si se brindan las condiciones básicas de capacitación, acompañamiento y recursos, se pueden generar relaciones de cooperación y de entendimiento en la comunidad educativa. La misma situación se presenta a nivel de los Consejos de Participación Regional y Local en Educación (COPARE y COPALE). Este hecho nos remite al rol que cumplen los organismos que brindan asistencia técnica y financiera a estas experiencias de participación, así como a la necesidad de una acción sostenida y generalizada desde el Estado en esta perspectiva. Hay que enfatizar la relevancia del desarrollo de habilidades de comunicación interpersonal y actitudes democráticas para la deliberación y horizontalidad entre actores con saberes distintos, siendo este un factor central a tomar en cuenta para que los espacios de participación sean eficaces. En especial hay que considerar el fortalecimiento de habilidades sociales cuando se trata del encuentro entre personas con diferencias culturales y educativas.

8. Los organismos de cooperación externa han tenido y mantienen un alto grado de incidencia en la política educativa. Desde los años 90 se plasmó en los programas financiados por el Banco Mundial y el BID, principalmente, en las exigencias para incorporar la opinión de los beneficiarios en los proyectos del Ministerio de Educación y de organizaciones de la sociedad civil como entes ejecutores de programas de capacitación docentes y de directores. En los últimos años, aunque con diverso grado de incidencia, se han sumado las ONG y otras instituciones con capacidad de propuesta, habitualmente vinculadas a fuentes de financiamiento que facilitan los recursos para estos desarrollos. Las organizaciones de sociedad civil cuentan con mayor capacidad de incidencia en función de la solidez de sus propuestas en el contexto político y técnico y al funcionamiento de los mecanismos de participación creados por el Estado. Estos factores guardan estrecha relación con la disponibilidad de recursos de cooperación externa para financiar su diseño y operación.
9. La incidencia política aún es una práctica poco sistemática y a veces incipiente en la mayoría de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la educación. Las experiencias de organizaciones en transferir propuestas pedagógicas y de gestión educativa al Ministerio de Educación son escasas, expresando cierta incapacidad de incidir. Por ello, es necesario evaluar las estrategias de incidencia y participación, y fortalecer los enfoques y herramientas para la intervención sistemática en este campo. Siendo el Estado un conjunto de organizaciones con diversidad de criterios y amplios márgenes de discrecionalidad de autoridades y funcionarios, se constituye en una fuente para múltiples oportunidades de participación y de formación de coaliciones para la incidencia de la sociedad civil. La disposición y flexibilidad de las organizaciones de sociedad civil para formar alianzas e incidir en coyunturas favorables es en donde radica parte del éxito de muchas experiencias.

ANEXO 1

Principales normas sobre participación en el sector educación: 2001-2004¹

Año	Norma	Tema	Precisión	Síntesis
2001	Directiva 04-2001-ME-VMGI	Disposiciones para el funcionamiento de comisiones de democratización de la gestión educativa	Cap. V, VI y VII	Participación de padres de familia y sociedad civil en educación
	DS 007	Aprobación de normas de gestión para programas educativos	Cap. IV, normas generales centros educativos	Programas en los que se ve participación ciudadana
2002	RV.073	Aprobación elección de representantes de estudiantes y padres de familia en Consejos Escolares	Directiva 08-2002/ME-VMGI	Procedimientos para elegir representantes de estudiantes y padres de familia en Consejos Escolares Consultivos
	DS 15	Aprobación de ROF de Direcciones Regionales de Educación	Título III, cap 1 y 6	Promueve participación de sociedad civil en desarrollo de educación
	DS 016	Aprobación de reglamento de Asociaciones de padres de familia	Cap 1 al 8	Participación de padres de familia en proceso educativo
	DS 010	Precisan y modifican disposición decretos reincorporación al CNE dentro de estructura del sector	Artículo 1 (g)	Precisan funciones del Consejo Nacional de Educación
	RM 168	Aprobación de disposiciones complementarias normas de gestión y desarrollo de actividades en centros y programas educativos	Tercer objetivo estratégico	Participación de la sociedad civil en labores del centro educativo
	DS 007	Reincorporación del CNE	Art. 3 y 4	Conveniencia de reincorporar al CNE dentro de estructura orgánica del sector Educación

¹ Extraído de Darío Ugarte y Jacobo Alva (2004), “La otra participación: la escuela desde una inspiración y aspiración democrática”, en *La democratización de la gestión educativa*, Lima, Memoria del Seminario-Taller Internacional, pp. 229-230.

Año	Norma	Tema	Precisión	Síntesis
2003	DS 023	Disposiciones emergencia y reforma en aplicación Ley General de Educación	Art. 2	Conformación Consejos Participativos Regionales, Consejos Participativos Locales y Consejos Educativos Institucionales
	Directiva 088	Directiva que norma conformación de Consejos Educativos	Cap. III, V y VI	Asegurar participación y vigilancia ciudadana
	DS 023	Disposiciones emergencia y reforma en aplicación Ley General de Educación	Art. 2 y 6	Formación de consejos participativos
	Directiva 063	Orientaciones para atender emergencia educativa 2003	Disposiciones generales y específicas	Acciones que permiten a sociedad civil ejercitar derecho a educación de calidad
	RM 0853	Disposiciones referentes a aplicación progresiva de Ley General de Educación	Art. 2 y 3	Formación de comités para informar sus avances
	RM 0310	Aprobación de orientaciones para el desarrollo de actividad educativa 2003		Participación de la población civil en educación mediante programas como alfabetización e interculturalidad
	DS 029	Lineamientos Programa Nacional de emergencia educativa 2004	Art 2	Educación Inclusiva. Calidad de la educación.
	LGE 28044	Ley General de Educación	Título V, cap. I, II y III	Se propone gestión del sistema educativo nacional descentralizada, simplificada, participativa y flexible
2004	Directiva 088	Conformación de Consejos Educativos Institucionales de instituciones educativas públicas	Disposiciones específicas y complementarias	Norma proceso de conformación, formalización y registro de CEI en centros educativos que aún no los hayan constituido y adecuación de los Consejos Escolares Consultivos ya constituidos
	RM 011	Proyecto de reglamento LGE	Título III	Participación de la comunidad educativa (estudiantes, padres de familia, directivos, profesores, ex alumnos, administrativos y miembros de la comunidad local de forma democrática.

ANEXO 2

Resumen de situación de nueve regiones en cuanto a sus procesos participativos de formulación de políticas educativas²

Arequipa

A NIVEL REGIONAL:

- Comprometió a DRE / GR /COPARE
- Se formó una instancia impulsora de naturaleza técnica, con participación de expertos y alianzas con CNE y Foro Educativo, quienes habrían formulado una primera versión a partir de documentos, sus propios aportes y las experiencias de otras regiones.
- Proceso participativo vía consultas se inicia una vez que se cuenta con un documento base, con la finalidad de ampliar la base social y contar con algunos afinamientos finales. A cargo del COPARE.
- No ha sido una participación masiva ni movilizadora sino dirigida hacia instituciones seleccionadas por el mismo COPARE en base a un perfil.
- El COPARE ha centrado sus funciones en su participación en el PER, pero ha avanzado también en aspectos organizativos estableciendo comisiones para el desempeño de otras funciones, p.e. la comisión de vigilancia, aunque a la fecha del estudio del CNE dicha comisión no estaba operativa.

A NIVEL LOCAL: municipio de Arequipa:

- Hay participación del GL y de la UGEL. La primera instancia brinda respaldo político y otorgará reconocimiento formal y legal del PEL vía una ordenanza. La UGEL ha tenido el rol de conducción técnica y del proceso participativo, convocando instituciones académicas y con experiencia en lo educativo como las Universidades y las ONG.
- El COPALE no ha participado, al menos no en un rol destacado debido en parte a su creación reciente, y tiene una opinión crítica sobre la calidad de la participación generada señalando que se ha convocado más para informar y sensibilizar, que para realizar un trabajo en conjunto.
- Es un proceso que también ha privilegiado la dimensión técnica tomando una primera fase de "elaboración en gabinete", para luego pasar a una segunda fase de reformulación en la que se busca ampliar la participación de más actores y generar espacios de coordinación y compromiso con la educación.

La dependencia del COPALE respecto de la UGEL ha sido una limitación por la rotación de autoridades.

Cusco

A NIVEL REGIONAL:

- La formulación de sus políticas se ha realizado en el marco de una movilización social y participación de instituciones;³ impulsado por un Comité Técnico formado por la DRE, el COPARE y los COPALE. Se sostiene que fue un proceso promovido básicamente por la sociedad civil porque ya se venía desarrollando desde la Red Educativa Regional, colectivo de instituciones que venía planteando la necesidad de construir el Proyecto Educativo Regional. Luego se suman la DRE y el GR con el apoyo financiero de OEI.
- Inicialmente hubo conflictos entre la DRE y el GR por el liderazgo del proceso. Esta tensión se maneja reuniéndose la DRE, el GR, el Consejo Regional y la MLCP, para definir quiénes tendrían que impulsar este proceso. Finalmente la DRE asume la conformación del comité técnico responsable de impulsar el PER, con la presencia del director regional de educación y 25 instituciones, entre sectores del Estado, colegios profesionales, gremios y representantes de la sociedad civil.
- Para garantizar la calidad técnica se formó una comisión central, otra técnica y un equipo de sistematización de información, que trabajaron en distintas etapas de su proceso de elaboración.
- Se prevé sostener el proceso participativo para su implementación.
- El COPARE, según referencias de los entrevistados, está integrado principalmente por representantes de la sociedad civil. Al igual que en casi todas las regiones, su funcionamiento ha estado centrado en el PER de manera que recién se están planteando asumir otras funciones.

A NIVEL LOCAL:

- La formulación del PEL está en su etapa final.⁴ Ha sido un proceso participativo, con audiencias públicas descentralizadas a nivel de distritos y convocando a municipios, padres de familia, comunidades organizadas y autoridades.
- La UGEL y el COPALE han estado a la cabeza, con apoyo de la OEI en convenio con el GR. Es mínimo el rol del GL, instancia que observa críticamente el proceso considerando que no se ha garantizado plenamente la participación de todas las comunidades por lo que la población podría no sentirse representada.
- El COPALE se encuentra formado y viene trabajando en la formulación del PEL, aún no se ha avanzado en el planteamiento de otras funciones.

3 El COPARE habla de 30 mil personas, la DRE de 10 mil.

4 Al momento de las entrevistas realizadas entre abril y junio del 2006.

Huancavelica

A NIVEL REGIONAL:

- GR y DRE asumen formulación del PER desde la previsión de recursos financieros suficientes con antelación.
- También acá se generaron tensiones iniciales alrededor del liderazgo del proceso, que se resuelven formando un equipo impulsor del PER integrado fundamentalmente por funcionarios de la DRE y de las UGEL, y en menor proporción por representantes del COPARE. Esta instancia conduce los procesos técnicos como los sociales.
- Para el diseño se conformó un equipo técnico rentado, a cargo de los aspectos logísticos y operativos, pero la conducción ha estado a cargo de funcionarios del equipo impulsor.
- Se ha buscado una formulación participativa y recoger las demandas de la población, así como el aporte técnico de instituciones, por lo que establecen dos tipos de consultas: técnicas y sociales, que se han realizado en forma descentralizada.
- Existe un COPARE pero no ha tenido un funcionamiento activo ni este proceso ni en otras funciones. Algunos de sus integrantes han formado parte del equipo impulsor pero se trata más de una presencia individual pues no hay mecanismos para garantizar una representación real de esta instancia. A diferencia de otras regiones, no se trata de una debilidad por sustitución de parte del sector sino por limitaciones de la propia instancia, no se aprecia desde la sociedad civil la fuerza suficiente para revitalizar el COPARE.

A NIVEL LOCAL:

- No se cuenta con el PEL ni parece estar en proceso de formulación. Tampoco existe el COPALE

Lambayeque

A NIVEL REGIONAL:

- Se señala que el GR asume esta tarea y delega al COPARE la conducción del proceso. Se forman dos comisiones: una instancia de decisión y un equipo de facilitadores para las consultas.
- Se trabaja una primera versión en el marco de tres eventos con participación de instituciones principalmente, donde se recoge insumos para armar la propuesta sobre la base de estos insumos. Luego se pasa a procesos de consultas descentralizadas y distinguiendo también el aporte técnico del social.
- La formulación del PER como proceso participativo se garantiza por la variedad de actores involucrados en la consulta, además de la participación del COPARE liderando el proceso. Se ha consultado a una diversidad de sectores. Cuenta con soporte técnico de la Cooperación alemana (GTZ)
- El COPARE actúa con autonomía y respaldo del GR que abre sus posibilidades de lograr incidencia. A lo largo del proceso del PER ha desarrollado su organización interna y, según su vicepresidenta, capacidades de gestión. Cuenta con un plan de vigilancia social elaborado con el CNE.

A NIVEL LOCAL:

- No se cuenta con su PEL ni COPALE.

Lima

A NIVEL REGIONAL:

- Un primer impulso a la formulación del PER provino de la DREL (diciembre 2005), en el marco de lo cual se creó el COPARE. El cambio de dirección interrumpió el proceso que se retoma algunos meses después, siempre desde la DREL. No se registra participación a nivel de gobierno.
- El COPARE aparece subordinado a las acciones de la DREL.

A NIVEL LOCAL:

- La UGEL asume liderazgo en el PEL, el que se viene formulando en alianzas con los gobiernos locales de los cuatro distritos comprendidos en el ámbito de esta UGEL.
- El COPALE tiene al parecer un funcionamiento activo, también bajo el liderazgo de la UGEL; cuenta con una estructura organizativa que se articula a los GL (vía mesas de educación), y hay señales de esfuerzos por hacerla plural y representativa. Sus acciones están centradas en el PEL.

Loreto

A NIVEL REGIONAL:

- El PER se encuentra elaborado y aprobado con quince políticas, y está en la fase previa a su implementación. Para su formulación se constituyó un equipo impulsor y un equipo técnico, que luego hace algunos esfuerzos por abrir espacios de participación, encontrándose dificultades en ello debido a un desencuentro de saberes que se pretendió manejar capacitando a los participantes en los temas de consulta. Se sabe que momentos previos a su oficialización estaba enfrentando dificultades de legitimidad por lo que habría la intención de ampliar el debate en búsqueda de respaldo social.
- No existe COPARE (se formó posteriormente al estudio).

A NIVEL LOCAL:

- Está en proceso la formulación del PEL, a cargo de un grupo pequeño de personas cercanas al director de la UGEL. Se busca la calidad técnica con la participación de profesionales, posteriormente se prevé usar medios de comunicación para ampliar la participación de los padres a través CONEI y el COPALE, aunque esta instancia aún no se había formado.

Madre de Dios⁵

A NIVEL REGIONAL:

- La formulación del PER se inicia con el impulso de la DRE y tiene una primera etapa de elaboración de lineamientos. Hay un esfuerzo por desarrollarlos participativamente aunque se trata de una convocatoria centralizada en la capital de la región. Luego de dos fases, una de consultas y otra de ajustes técnicos, se culmina y aprueba con ordenanza del GR. Las consultas son descentralizadas en zonas claves (frontera, minera, reserva).

5 No formó parte del estudio del CNE pero existe una publicación que da cuenta parcial del proceso y se contó con la posibilidad de entrevistar a integrantes del COPARE.

- El COPARE se formó como resultado de la primera fase del PER y está integrado por representantes de instituciones de sociedad civil. Tiene un rol activo: ha liderado la formulación del PER durante su segunda y tercera fase y actualmente viene trabajando en la generación de condiciones para su implementación; realiza acciones de vigilancia y transparencia (participa en concursos públicos y evaluaciones) y de gestión de recursos. Su presidencia está en manos de sociedad civil, lo que se señala como un factor que ha facilitado la continuidad de su trabajo pese a los cambios; otro factor señalado es la flexibilidad de su organización y composición pues congrega a personas a título institucional como individual.

A NIVEL LOCAL:

- Se ha formado los COPALE en dos de las tres provincias, con apoyo e impulso del COPARE; y se ha dado inicio a la formulación de sus PEL, pero se desconoce el grado de su avance. Está liderado fundamentalmente por la UGEL.

Piura

A NIVEL REGIONAL:

- El COPARE a través de un Comité impulsor (CIPER), ha asumido la conducción técnica y del proceso participativo, con respaldo y apoyo del GR.
- Se busca movilizar a la sociedad civil en torno a lo educativo y promover su participación en las consultas sociales del PER, para lo cual se recurre a la producción de material informativo (trípticos, afiches, banderolas).
- El COPARE ha estado activo fundamentalmente a través del CIPER pero más allá de las acciones de esta instancia asociadas al PER no ha tenido actuación visible; por el contrario, sus miembros refieren dificultades derivadas de una presidencia a cargo de la DRE.

A NIVEL LOCAL:

- Los COPALE se formaron en el marco de las acciones para el desarrollo del PER, luego varios de ellos logró un funcionamiento propio para la formulación de sus PEL, principalmente para facilitar la movilización, aunque siempre direccionados desde la UGEL.
- La formulación de los PEL se hizo bajo presión por disposición del MED y con plazo de entrega. Esto ha implicado un trabajo sectorializado y poco abierto, por lo que algunas UGEL / COPALE se plantean una reelaboración participativa.

San Martín

A NIVEL REGIONAL:

- La formulación del PER culminó y se ha iniciado su implementación. La iniciativa provino de la DRE y contó con el respaldo del GR que se concreta en la asignación presupuestal respectiva.
- La estrategia de participación fue involucrar a los COPALE para organizar talleres y aplicar encuestas, de esta manera el énfasis de participación ha estado colocado al interior de la comunidad educativa (COPARE con la DRE y los COPALE con las UGEL). Un siguiente paso fue trabajar con los comunicadores sociales regionales, para que generen opinión pública y apoyen con la difusión del proceso.
- Se reconoce que la presencia de la sociedad civil fue mayor en las provincias que en la capital, razón por la cual la fase de implementación se plantea como "abierto" para recibir más aportes.
- El COPARE ha tenido un rol relativo en la construcción de políticas, puesto que el liderazgo ha estado en la DRE.

A NIVEL LOCAL:

- Hay avances importantes en la formulación del PEL en todas las provincias, desarrollados en el marco del PER y con participación de los COPALE. Como estrategia de participación se ha hecho uso de medios televisivos, radiales y otras formas de divulgación. El COPALE aparece como una instancia bien constituida, de amplia convocatoria y representatividad, pero sin funciones efectivas más allá de haber participado en el PER; además su creación en el marco del proceso del PER ha sido más una iniciativa de la DRE que de la UGEL. Es la instancia en mejor condición de informar sobre la elaboración del PEL.

BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO NACIONAL en: www.acuerdonacional.gob.pe

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2003), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

ANDRADE PACORA, Ana Patricia (2002), *Gestión educativa para una educación democrática*, Cuaderno de Gestión Educativa N^o. 1, Lima, PROEDUCA-GTZ.

ANDRADE PACORA, Ana Patricia, Sandra CARRILLO y Teresa NAKANO (2006), *Diagnóstico de necesidades de capacitación de los actores regionales en el marco de la descentralización*, Lima, Consejo Nacional de Educación, en imprenta.

ANDERSON, Gary (2001), “Hacia una participación auténtica: deconstruyendo los discursos de las reformas participativas en educación”, en M. Narodowski y otros (eds.), *Nuevas tendencias en políticas educativas*, Buenos Aires, Temas.

CASTAÑEDA, Marisol y Rosa María ALFARO (eds.) (2003), *Relaciones entre Estado y sociedad civil: ¿concertación o vigilancia?*, Asociación de comunicadores sociales Lima, Calandria.

CRABTREE, John (2006), *Construir Instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú - Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos.

CHIROQUE, Sigfredo (2006), “Perú 2001-2006: cuando la educación todavía es esperanza”, en Eduardo Toche y Martín Paredes (comps.), *Perú hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento*, Lima, Desco.

CHIROQUE, Sigfredo, “Proyecto educativo nacional y el CNE”, en *Tarea*, N^o 61, Lima, pp.10-12.

EGUREN, Mariana (2006), “Educación y participación”, en *Escuela y participación en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

FLAMEY, Guido, Verónica GUBBINS y Francisca MORALES (1999), *Los centros de padres y apoderados: nuevos actores en el control de la gestión escolar*, Santiago de Chile, CIDE,.

Foro Educativo (1994), *Bases para un proyecto educativo nacional*, Lima.

Foro Educativo (1997), *Bases para un acuerdo nacional por la educación peruana*, Lima.

GAMIO, Gonzalo (2006), *¿Qué es la sociedad civil?*, documento en línea: <http://palestra.pucp.edu.pe/index.php?id=31>.

Gobierno Regional de Apurímac - Dirección Regional de Educación de Apurímac (2006), *Lineamientos de política para la educación apurimeña: versión formal del Proyecto Educativo Regional*, Abancay.

GONZÁLEZ BOBAL (s/d), <http://www.icd.org.uy/mercosur/informes/encuentro/gonzalez1.html>

GROMPONE, Romeo (2005), “Posibilidades y límites de algunas experiencias de promoción”, en *Participación Ciudadana y democracia*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

IGUIÑIZ, Manuel (2005), *Política educativa y democracia en el Perú*, Lima, Tarea - Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Ley General de Educación 28.044. Lima, 2003.

MAJONE, Giandoménico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.

MALPARTIDA, Javier (2006), “Construyendo futuro: la experiencia del PER Apurímac”, en *Revista de Educación y Cultura Tarea*, n° 64, Lima, septiembre, pp. 25-28.

Ministerio de Educación, DS 006-2004-ED (2006), *Lineamientos políticos específicos de Política Educativa abril 2004 a diciembre de 2006*.

Ministerio de Educación (2005), *Educación: calidad y equidad*, Reglamentación de la Ley General de Educación, N° 28.044, Lima.

Ministerio de Educación (2005), *Marco de propuesta pedagógica e institucional para la intervención en áreas rurales 2005-2007*. Propuesta del Comité Gerencial del PEAR aprobado por el Comité Directivo. Proyecto Educación en Áreas Rurales. Ministerio de Educación, Lima, noviembre de 2005 (documento interno PEAR).

MONTERO, Carmen (2006), *Escuela y participación en el Perú: temas y dilemas*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

MONGE, Carlos, “La descentralización del Estado como una oportunidad para la gobernabilidad democrática”, en John Crabtree (ed), *Construir Instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*, Pontificia.

MUÑOZ, Fanni, Patricia RUIZ BRAVO y José Luis ROSALES (2006), “El género y las políticas educativas en el Perú: 1990-2003”, en Patricia Ames (ed.), *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, UNFPA, Universidad Peruana Cayetano Heredia.

Universidad Católica del Perú - Universidad del Pacífico - Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2006.

REMY, María Isabel (2005), *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

SALAZAR, Luis y Patricia ANDRADE (2006), *Guía para una formulación concertada del proyecto educativo regional*, Lima, PROEDUCA-GTZ.

SCHLAGER, Edella y William BLOMQUIST (1996), “A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process, texto original en *Political Research Quarterly* 49, nº 3.

TANAKA, Martín (2005), *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

TRAPNELL, Lucy y Eloy NEIRA (2004), *Situación de la educación intercultural bilingüe en el Perú*, Lima, Banco Mundial y PROEIB-Andes (documento interno).

UCCELLI, Francesca (2006), “Docentes en las calles: magisterio, SUTEP y el reto de los aprendizajes”, en Carmen Montero (edit), *Escuela y participación en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

UGARTE, Darío y Jacobo ALVA (2004), “La otra participación: la escuela desde una inspiración y aspiración democrática”, en *La democratización de la gestión educativa*, Lima, Memoria del seminario-taller internacional, DFID, GTZ, ACIDI, USAID.

VEGAS, Martín (coord.), Patricia Andrade y Paula Maguiña (1998), *La hora de la sociedad civil. La experiencia peruana de participación en políticas educativas*, Lima, Foro Educativo.

WEBB, Richard (2006), “El financiamiento del desarrollo institucional en el Perú”, en John Crabtree, *Construir Instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú - Universidad del Pacífico - Instituto de Estudios Peruanos.

COLECCIÓN LIBROS FLAPE

- 1 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso argentino
Ana Pagano, Ingrid Sverdlick y Paula Costas

- 2 El derecho a la educación en Argentina
Florencia Finnegan y Ana Pagano

- 3 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso brasileño
Florencia Stubrin (Coordinadora)

- 4 El derecho a la educación en Brasil
Estela Scheinvar

- 5 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso colombiano
Nohema Hernández Guevara

- 6 El derecho a la educación en Colombia
Carlos Alberto Lerma Carreño

- 7 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso chileno
Rodrigo Cornejo, Juan González y Juan Pablo Caldichoury

- 8 El derecho a la educación en Chile
Jesús Redondo (Coordinador)

- 9 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso mexicano
Bertha Salinas Amescua y Silvia Elena Amador Pérez

- 10 La educación básica como derecho social fundamental: estudiantes,
recursos y escuelas indígenas 2000-2005.
El derecho a la educación en México.
Miguel Ángel Rodríguez

- 11 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso nicaragüense
Rafael Lucio Gil

- 12 El derecho a la educación en Nicaragua
Miguel de Castilla Urbina

- 13 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso peruano
Patricia Andrade y Miguel Martínez

- 14 El derecho a la educación en Perú
Gladys Vigo Gutiérrez y Teresa Nakano Osores

- 15 El derecho a la educación: un balance de la situación en América Latina
Pablo Gentili

- 16 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas
en América Latina
Ingrid Sverdlick