

# Los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE) y la participación de la sociedad civil

Un diagnóstico de las demandas en Ayacucho, Junín, San  
Martín y Ucayali

Emma Yep Calderón  
Petruska Barea Castro

**IEP Instituto de Estudios Peruanos**

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

**desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA

**CEPES**

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



**cedep**

Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación Arariwa



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas"



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



centro ecuménico de promoción y acción social

Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social- CEDEPAS



Centro de Investigación Social y Educación Popular ALTERNATIVA

Con el auspicio de:



Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

**Molvina Zeballos**

Presidenta del Directorio

**Javier Azpur**

Coordinador Ejecutivo

**Programa de Formación**

Elizabeth Vargas Machuca

Yuri Gómez

Erika Acosta

**Elaboración de contenidos:**

Petruska Barea Castro

Emma Yep Calderón

**Diseño de carátula y diagramación:**

Erika Acosta

Publicación Digital

© Grupo Propuesta Ciudadana

León de la Fuente 110, Magdalena

Teléfono: 613 8313

Telefax: 613 8315

E-mail: [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)

# Índice

Abreviaturas y siglas usadas

Presentación

Resumen Ejecutivo

I La descentralización y los COPARE

- 1.1. Los COPARE en el proceso de descentralización
- 1.2. Marco institucional de los COPARE

II Presentación de resultados

- 2.1. Ayacucho: el escenario regional de participación en educación y el COPARE
  - 2.1.1 Percepciones sobre el COPARE de Ayacucho
  - 2.1.2 Demandas para el fortalecimiento del COPARE de Ayacucho
- 2.2. Junín: el escenario regional de participación en educación y el COPARE
  - 2.2.1. Percepciones sobre el COPARE de Junín
  - 2.2.2. Demandas para el fortalecimiento del COPARE de Junín
- 2.3. San Martín: el escenario regional de participación en educación y el COPARE
  - 2.3.1. Percepciones sobre el COPARE de San Martín
  - 2.3.2. Demandas para el fortalecimiento del COPARE de San Martín
- 2.4. Ucayali: el escenario regional de participación en educación y el COPARE
  - 2.4.1. Percepciones sobre el COPARE de Ucayali
  - 2.4.2. Demandas para el fortalecimiento del COPARE de Ucayali

III Conclusiones y recomendaciones

IV Bibliografía

# Abreviaturas y siglas usadas

APAFA	Asociación de Padres de Familia
CCR	Consejo de Coordinación Regional
CEPCO	Centro de Estudios y Promoción Comunal del Oriente
CER-A	Consejo Educativo Regional (Ayacucho)
CNE	Consejo Nacional de Educación
CRE	Consejo Regional de Educación (San Martín)
CODEM	Comisión de Democratización y Moralización de la Educación
COMUNED	Consejo Municipal de Educación
CONEI	Consejo Educativo Institucional
COPALE	Consejo de Participación Local de Educación
COPARE	Consejo de Participación Regional de Educación
DCN	Diseño Curricular Nacional
DCR	Diseño Curricular Regional
DRE	Dirección Regional de Educación
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
GR	Gobierno Regional
LBD	Ley de Bases de la Descentralización
LGE	Ley General de Educación
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEDU	Ministerio de Educación
NER	Núcleo Educativo Regional
OI	Órgano Intermedio
ONG	Organismo No Gubernamental
PELA	Programa Estratégico de Logros de Aprendizajes
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PER	Proyecto Educativo Regional
PIP	Proyecto de Inversión Pública
RECEA	Red por la Calidad Educativa de Ayacucho
s. f.	sin fecha
SSII-PER	Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los Proyectos Educativos Regionales
SUTE	Sindicato Único de Trabajadores de la Educación
UARM	Universidad Antonio Ruiz de Montoya
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USE	Unidad de Servicios Educativos

# Presentación

El presente documento es el producto final de un estudio sobre los Consejos Participativos Regionales en Educación (COPARE) elaborado para Propuesta Ciudadana, durante el año 2012, en las regiones de Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali, en el marco del Proyecto ProParticipación auspiciado por USAID.

El objetivo de la consultoría, fue elaborar un diagnóstico situacional que identifique demandas para el fortalecimiento de capacidades de los COPARE en base a las percepciones de sus propios integrantes. Asimismo, el diagnóstico facilitaría un posterior diseño de estrategias de asistencia técnica para mejorar la participación de la sociedad civil presente en el COPARE, en el marco del proceso de descentralización y las políticas educativas regionales.

La metodología del estudio se enfocó en recoger la percepción de los actores regionales en relación al COPARE. No obstante, esta restricción metodológica, el informe final evidencia varios nudos críticos dentro del marco institucional de este espacio participativo., relevando la riqueza y utilidad de la información obtenida en cada una de las regiones del estudio.

Un primer hallazgo nos muestra, la debilidad actual del COPARE respecto a su protagonismo inicial en la formulación de las políticas educativas a nivel regional. Entre las causas que explicarían esta debilidad, se encuentra una débil institucionalidad como instancia de concertación entre los gobiernos regionales y la sociedad civil vinculada a la temática educativa.

Así mismo, es notoria la ausencia de una visión estratégica vinculada a metas concretas de gestión que articule a las diferentes instituciones que conforman el COPARE, reduciendo en algunos casos este espacio a una instancia de toma de decisiones administrativas, perdiendo su dimensión política.

Uno de los aportes más importantes del estudio es haber identificado nuevos espacios como los Consejos Regionales de Educación que asumen la conducción de la gestión educativa, al margen del espacio institucionalizado – el COPARE- pero dentro del marco normativo y la arquitectura institucional directa del Gobierno Regional (el CRE en Ayacucho y el CRE en San Martín).

Entre los retos identificados, para mejorar la efectividad de la vigilancia ciudadana del Plan Educativo Regional, se encuentra la tensión que implica la conducción del COPARE por el director regional que es el responsable institucional a su vez de la gestión educativa. Sin embargo, el reto más importante es fortalecer la institucionalidad de un espacio de concertación en torno a las políticas educativas regionales más allá de la discrecionalidad coyuntural.

El estudio abre un espacio para discutir la necesidad de nuevas dimensiones del proceso de descentralización que se adapte a la realidad del escenario regional, fomentando otras formas de operar con mayor eficiencia.

Finalmente, deseamos expresar nuestro agradecimiento a todas las personas que brindaron sus opiniones para la elaboración de este estudio sobre los COPARE en San Martín, Ucayali, Ayacucho y Junín.

# Resumen Ejecutivo

El GRUPO PROPUESTA CIUDADANA es un consorcio de diez ONGs con un interés en común: apoyar la consolidación del sistema democrático en el Perú, contribuyendo con la elaboración de propuestas de políticas para la reforma descentralista y participativa del Estado. Para ello, una de sus líneas de intervención es el fortalecimiento de las capacidades existentes en las sociedades regionales para participar en el proceso de toma de decisiones.

En ese contexto, el consorcio, a través del Proyecto ProParticipación con el apoyo de USAID, propuso la realización de un estudio de percepciones sobre la situación de los Consejos Participativos Regionales en Educación - COPARE e identificar sus demandas para el fortalecimiento de capacidades en este espacio de participación y concertación de las políticas educativas regionales.

El trabajo se realizó durante los meses de marzo y junio del 2012 en cuatro regiones del proyecto “Pro Participación/USAID”: Ucayali, San Martín, Junín y Ayacucho. Utilizando como metodología de estudio la aplicación de encuestas, entrevistas y grupos focales. En un primer momento se recogieron las percepciones de representantes de la sociedad civil, representantes de los gobiernos regionales y funcionarios de las direcciones regionales de educación. En un segundo momento se recopilaron las percepciones y valoraciones de los integrantes del COPARE; las cuales fueron luego contrastadas con las de las autoridades regionales y representantes de instituciones.

## **Importancia del estudio**

El COPARE es un espacio institucionalizado de deliberación y concertación de las políticas educativas vinculado directamente a las direcciones regionales de educación (DRE) y presidida por su director. Se constituyen a nivel nacional en el marco del proceso de descentralización durante el Gobierno de Alejandro Toledo, antes de iniciar el proceso de transferencia de funciones y competencias.

La Ley General de Educación, ley marco del sector, estableció varias reformas al sistema educativo, entre ellas, la creación de mecanismos de participación ciudadana a través de los COPARE, COPALE y CONEI. La participación ciudadana en el sistema educativo se sustenta en el artículo

22 de la LGE, referido a la función de la sociedad en la educación y recoge experiencias espontáneas anteriores alrededor de la preocupación por la mejora educativa.

En una primera etapa de funcionamiento, el mayor fruto fue la concertación de políticas regionales expresadas en los Planes Educativos Regionales-PER. Sin embargo, ante el avance del proceso de competencias y funciones, los COPAREs habrían perdido su importancia cohesionadora, porque siendo instancias dependientes de la Dirección Regional de Educación han perdido su dimensión política para concertar, al ser este órgano una gerencia administrativa.

En este sentido, los nudos identificados por el estudio evidencian que es precisamente en la capacidad de seguimiento y vigilancia ciudadana de los procesos educativos donde se evidencian las limitaciones de este espacio.

#### Resultados

Un primer nivel de análisis fue la identificación de logros y limitaciones del COPARE durante el proceso de formulación del PER y el seguimiento de su ejecución. Para ello, el estudio indagó sobre las valoraciones de sus miembros, representantes de la sociedad civil y funcionarios públicos, encontrando matices entre las regiones.

En todos los ámbitos analizados pero en grados distintos, el COPARE estuvo involucrado en el proceso de formulación del PER, lo cual se dio entre los años 2006 y 2010, habiendo culminado este proceso en la mayoría de ellos hacia el año 2010; aunque Junín se encuentra nuevamente en tal proceso.

No obstante, el rol que obtuvo durante el proceso, se ha desacelerado luego de la aprobación del PER. En tal sentido, observamos que las otras funciones que le atribuye el reglamento de gestión educativa, como el seguimiento y la vigilancia a la implementación del PER, no vienen siendo ensayadas en ninguno de los casos.

En el caso de Ayacucho, el COPARE presenta exiguos avances. Su rol en el proceso de formulación del PER fue poco claro y no ha conseguido generar procesos participativos dentro de su marco institucional. Los entrevistados argumentan una baja capacidad política y técnica para la planificación y gestión de las políticas educativas. Asimismo, perciben que la prioridad del gobierno regional en el tema de la educación se restringe a la infraestructura; más allá de aquello solo existe una escasa voluntad política.

Por último, existe una crítica sobre el papel de la sociedad civil que conforma el COPARE. Los informantes afirman que las organizaciones presentes en el COPARE no cumplen con los roles que les corresponden y se encuentran desarticuladas, hecho que deteriora las posibilidades de coordinación y acción conjunta.

Un caso similar al presentado es la región Junín. En esta región, la percepción de los encuestados es similar. La mayoría de participantes se inclinan por afirmar que el COPARE no aportó al proceso de formulación y aprobación del PER-Junín. Incluso, algunos testifican que no hubo una visión concertada de los diferentes actores durante el proceso. Estos cuestionamientos parecen ser compartidos por la mayoría, en vista que no existe oposición al actual proceso de reformulación del Plan de Educación Regional.

La baja evaluación sobre el espacio de participación y concertación de Junín no escapa a las autoridades y funcionarios regionales. Los informantes identifican un bajo apoyo del gobierno regional al espacio y poco interés en el tema educativo. Esta opinión es significativa porque también la comparten los miembros del COPARE, quienes esperan por la convocatoria y liderazgo de la DRE-Junín, evidenciando una pobre comprensión sobre su papel.

Contrario a las dos regiones presentadas, San Martín exhibe la experiencia más positiva vinculada a los procesos de concertación en relación a la gestión de las políticas educativas. Los entrevistados perciben una apertura del Gobierno Regional a la concertación de políticas públicas.

No obstante, muchos de los acuerdos tomados no se cumplen. El principal obstáculo al cumplimiento de los acuerdos, siguiendo a los entrevistados, se encontraría en el poco interés de los funcionarios públicos por la participación ciudadana.

Existe un consenso sobre cómo, concluida la primera etapa y logrando la aprobación del PER, el impulso inicial se desaceleró debido a la reducción de recursos, menor claridad en las propuestas, falta de acuerdos para el actuar y por depender de la disponibilidad del director de la DRE, quien preside por ley el espacio participativo. Finalmente, están quienes señalan que el COPARE ha perdido capacidad de influencia, perfilándose como una instancia consultiva.

El caso de Ucayali también se reconoce el importante rol del COPARE durante el proceso de formulación del PER. Sin embargo, en este caso se aprecia un escenario mixto. Pero, el escenario es complejiza porque el interés del gobierno regional no incluye los lugares más alejados, caracterizados por ser zonas de población indígena con menores recursos.

De acuerdo con las opiniones recogidas, el PER es visto como un logro del espacio de participación en políticas educativas. No obstante, más allá del interés del presente gobierno regional y los avances conseguidos en el tema de la educación, actualmente se avista un escaso dinamismo organizativo.

## Tendencias

En un segundo nivel de análisis, encontramos que el COPARE ha perdido su rol político para concertar debido a que la DRE pasó a depender de la Gerencia Regional de Desarrollo Social, por ende del Gobierno regional. Desde entonces, el COPARE carece de una dinámica organizativa concreta y de reuniones con todos miembros. En algunas regiones esta situación llevó al uso de espacios paralelos dentro del marco normativo como en Ayacucho y San Martín.

Por ejemplo, en Ayacucho se identificaron dos espacios de gestión participativa paralelos: la Red por la Calidad Educativa de Ayacucho (RCEA) y el Consejo Educativo Regional de Ayacucho (CER). En síntesis, en Ayacucho el CER-A se convirtió en el espacio que sustituye al COPARE por su capacidad de convocatoria y porque tiene más legitimidad para el GR.

En San Martín también coexisten el COPARE con el Consejo Educativo Regional. No obstante, el segundo ha ganado mayor presencia por su continua actividad. Llama la atención que en el CER participen las mismas organizaciones que en el COPARE, pero sin la Dirección Regional de Educación. La presencia del vicepresidente del Gobierno Regional en el CER parece ser el factor atrayente del espacio, en vista que garantiza mayores posibilidades para la incidencia y toma de decisiones.

Lo interesante que se rescata en ambos casos es que la duplicidad de espacio para concertar la gestión educativa no genera incomodidad entre ambos espacios institucionalizados (uno en la DRE y el otro en el GR) pero termina desplazando y debilitando al COPARE.

## Demanda de Capacidades

Finalmente, el estudio también recoge algunas demandas de capacidades por parte de los miembros del COPARE para fortalecer su papel como espacio de concertación de las políticas educativas regionales. A diferencia de la primera sección, las demandas del COPARE son menos heterogéneas.

Es importante enfatizar que las limitaciones en la vigilancia ciudadana no se restringen al desarrollo de capacidades, y esto también rige para los cuatro casos del estudio. Existe un punto crítico en la arquitectura institucional del COPARE que dificulta su ejercicio: la presencia de un conflicto de intereses por el hecho que la instancia es presidida por la DRE y al mismo tiempo debe vigilar la implementación del PER, que está bajo responsabilidad del mismo órgano educativo regional.

En Ayacucho, se reconocen como las principales limitaciones del COPARE para ejercer sus funciones, el seguimiento al PER y al PELA. Frente a este escenario, los informantes plantean tres tipos de demandas para superar

sus limitaciones: 1) ganar mayor visibilidad; 2) constituir un equipo técnico, con capacitada de elaborar herramientas de gestión y organización del espacio; y 3) desarrollar capacidades para la incidencia pública y política. Mientras tanto, en Junín existe un consenso por tres necesidades. La primera, está vinculado con el proseo de reformulación del PER y corresponde a la recomposición de sus integrantes y la formación de alianzas estratégicas con el objetivo de ganar legitimidad como espacio. La segunda, se relaciona con la debilidad del COPARE para influir en las políticas educativas. Así, las capacidades a desarrollar se orientadas hacia la incidencia pública y política. La tercera, compete al apoyo en infraestructura y recursos para el ejercicio de sus funciones.

Durante el acopio de información para el fortalecimiento de capacidades, San Martín fue la región con menor claridad para presentar sus demandas. No obstante, de las limitaciones expuestas por los miembros del COPARE se pueden deducir dos. Una de ellas se vincula con el desarrollo de instrumentos para el ejercicio de sus funciones: la necesidad de manejo de herramientas para organizar un plan de trabajo y el desarrollo de capacidades para la incidencia pública y política. La otra corresponde con la función de vigilancia, uno de los puntos más débiles en los cuatro COPAREs que forman parte de este estudio.

Finalmente, en la cuarta región del estudio, Ucayali, demandan fortalecer el papel del COPARE como espacio de concertación de las políticas educativas regionales. Los entrevistados también resaltan la importancia de visibilizar el espacio y de elaborar propuestas articuladas para el seguimiento del PER. Una vez más, aparece entre sus necesidades el desarrollo de capacidades para la incidencia política

## Conclusiones

A diez años de iniciado el procesos de descentralización y de haberse efectuado varios cambios institucionales, se requiere evaluar de manera integral los espacios de concertación y participación de la sociedad en el desarrollo regional.

Se requiere una mirada analítica integradora para construir una arquitectura institucional que favorezca la participación y concertación de la sociedad en el desarrollo regional. La tendencia ha sido a favorecer la participación y concertación sectorial, en la última década. Es momento de hacer un alto para evaluar e idear una instancia de concertación regional integrada de los múltiples espacios de concertación sectoriales que se encuentran en situación similar a los COPARE, con poco dinamismo y atomizados.

La investigación visibiliza que el COPARE, al convertirse en un espacio institucionalizado, directamente vinculado y precedido por el Director Regional de Educación, pierde fuerza y capacidad de acción. Por un lado, el

espacio termina dependiendo del tiempo y la apertura a la participación de la autoridad sub-nacional para convocar a los miembros del COPARE. Por el otro, constriñe las posibilidades del COPARE para el seguimiento imparcial del PER y el PELA.

Lo descrito, visibiliza la necesidad de fortalecer capacidades para una mejor organización interna del COPARE (distribución de funciones, elaboración de un plan de trabajo, etc.) y para el desarrollo de herramientas que mejore su presencia y actividades, en especial las de incidencia y vigilancia. Sin embargo, se recoge escepticismo por parte de los actores sobre la mejora del desempeño del espacio. Por ello, en regiones como San Martín y Ayacucho sus miembros han priorizado otros espacios de concertación regional, como el Consejo Educativo Regional.

## Capítulo 1

# La descentralización y los COPARE

En este primer capítulo se presenta una mirada al proceso de descentralización educativa que se enmarca en el proceso de descentralización del Estado peruano. La gestión del sistema educativo no ha sido ajena a los procesos actuales que buscan generar mayor autonomía administrativa, política y económica y democratizar la gestión de las políticas educativas en los últimos diez años. Igualmente, se ha nutrido del enfoque de democratización de la gestión de las políticas públicas en general.

El tema de la descentralización de la gestión educativa tiene larga data. En el año 1986, en el marco del Programa Nacional de Desburocratización del Ministerio de Educación, se propuso reestructurar sus órganos intermedios (OOII) en lo administrativo con la creación de las unidades de servicios educativos (USE), las cuales sustituyeron a las direcciones zonales de educación y a las supervisoras educativas (D. S. 12-86/ED).

Animó esta reestructuración la necesidad de facilitar el manejo administrativo de las USE, hoy conocidas como unidades de gestión educativa local (UGEL). Posteriormente, en la década de 1990 se implementaron y luego cancelaron los denominados consejos municipales de educación (COMUNED).

Como señala Ortiz de Zevallos, estos consejos fueron un fracaso porque la reforma fue asociada a la privatización de la prestación de los servicios: “[...] modificar la estructura administrativa y de financiamiento de la prestación del servicio se asoció –en sentido negativo– en dos niveles. En un primer nivel, la reforma se asoció con la privatización y el recorte fiscal.

Se llegó a percibir la reforma como una privatización de la educación, entendida esta como la pérdida de la gratuidad de la enseñanza –la obligación de los padres a contribuir con la educación de sus hijos, no importando el nivel socioeconómico al que pertenecieran– y como el retiro del Estado de la educación pública que pasaría a ser un negocio privado” (Ortiz de Zevallos y otros 1999: 8).

Remy (2011) sostiene que, desde la introducción de mecanismos de participación en la Constitución de 1993, se ha dado un proceso de montaje y desmontaje de la participación ciudadana.

Antes de este periodo hubo diferentes experiencias en este tema alentadas

por municipalidades, pero la creación de mecanismos de participación a través de diferentes formas institucionales en la década de 1990 originó el desmontaje de estos procesos originales para montar formas institucionalizadas bajo un esquema de democracia participativa.

Esto tuvo por resultado lo que evidencian muchas investigaciones: relaciones de clientelaje. “La idea de la participación en los inicios de la década de 2000 fue sustituir estas clientelas por mecanismos institucionalizados bajo control de la sociedad. La inclusión en la normatividad nacional de planes concertados y presupuestos participativos se planteaba como mecanismo de relación Estado-sociedad en condiciones de democracia” (Remy 2011: 15).

Otros análisis sobre la descentralización educativa (Chirinos 2011; Iguíñiz 2008; Muñoz 2009; y otros) apuntan que en la década de 1990 se caminó hacia la recentralización de la gestión educativa, proceso que sufrió un revés con el gobierno de transición (2000-2001) y con los sucesivos gobiernos electos de Toledo (2002-2006) y García (2006-2011).

Aquí no haremos un recuento minucioso del proceso de descentralización, sino que nos limitaremos a mencionar sus principales hitos y puntos críticos y a dibujar someramente el contexto de la descentralización educativa, lo cual enmarca el diagnóstico de los COPARE.

Sin duda, el hito que marcó la ruta de la descentralización fue la reforma de la Constitución (2001) y la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización (LBD, 2002), que estableció los principios y orientaciones fundamentales de este proceso (Chirinos 2011: 9). Este marco normativo definió la nueva arquitectura institucional<sup>1</sup> de un Estado unitario pero descentralizado.

A ello siguieron otras reformas institucionales,

como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR, 2002), la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM, 2003), y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE, 2007), esta última como la pieza que faltaba en cuanto a dación de normas. Tal corriente reformadora normativa también alcanzó al sistema educativo, con la dación de la Ley General de Educación el año 2003.

Cabe anotar que los COPARE aparecen como espacios institucionalizados en esta ley, ideados como espacios de deliberación y concertación de las políticas educativas y vinculados directamente a las direcciones regionales de educación (DRE), es decir, se dieron antes del proceso de transferencia de funciones y competencias. Esto último es clave para entender por qué ahora los procesos participativos discurren por canales institucionalizados directamente en los gobiernos regionales, como se verá más adelante en los casos de Ayacucho y San Martín.

Poco después, en el año 2006, se dio el llamado “shock descentralista”, que estableció veinte políticas de fortalecimiento de la descentralización. Estas medidas aceleraron la transferencia de funciones, pero “contrariamente a lo regulado por el principio de provisión, la transferencia de competencias y funciones no fue acompañada por los recursos presupuestales que garantizaran las condiciones adecuadas para su cumplimiento” (Chirinos 2011: 11).

Asimismo, se anunció el inicio del proceso piloto de municipalización de los servicios de salud y educación, solo en educación primaria, en enero de 2007. Este proceso de municipalización fue visto, al igual que el de implementación de los COMUNED, como un intento de privatización de la educación. Actualmente, el gobierno de Ollanta Humala ha desactivado la municipalización de la educación.

1 Joan Prats define el concepto de arquitectura institucional como relacionado al de gobernanza: “Si entendemos por gobernanza la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo” (Prats 2003: 245).

Una de las lecciones aprendidas del proceso de descentralización que señala Chirinos, en la que coinciden los expertos, y que se aplica al análisis del sector educación, es que:

*“La descentralización es un proceso de largo plazo: no se trata únicamente de crear nuevos órganos de gobierno o de transferir funciones o recursos, sino, y sobre todo, de modificar el ejercicio del poder político, así como la cultura política de los ciudadanos, de los partidos, de las autoridades elegidas democráticamente y de la burocracia. De ahí que el proceso genere conflictos, pues afecta intereses fuertemente arraigados y poderes sólidamente asentados (especialmente en el nivel nacional), y, por tanto, concita la resistencia de quienes se verán afectados. Por su propia naturaleza, la descentralización es un proceso conflictivo, y su dinámica estará marcada por este carácter. No debería sorprender por ello que, a medida que avanza el proceso, las controversias sigan apareciendo y que, al mismo tiempo, se vayan transformando”* (Chirinos 2011: 6).

Respecto a la transferencia de funciones del MINEDU a los gobiernos regionales (GR), en el año 2009, en el marco del Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales, se culminó formalmente la transferencia de las 525 funciones que corresponden a las 21 competencias previstas en la LOGR (Chirinos 2011: 14).

Otro dato importante, relacionado con este proceso de transferencia, es que los Proyectos Educativos Regionales (PER) en varios departamentos fueron institucionalizados (aprobados) antes de culminarse. En tal sentido, muchos COPARE operaron y alentaron la movilización ciudadana para la construcción consensuada del PER antes de que el panorama de las competencias y funciones regionales estuviera claro.

## 1.1. Los COPARE en el proceso de descentralización

Enmarcamos el objeto de estudio en el contexto de la descentralización como respuesta a la necesidad de construir un país democrático e integrado con ciudadanos con derechos y protagonistas del cambio y del desarrollo local, regional y nacional.

Este proceso de descentralización ha implicado cambios en la gestión pública y en la forma de ser y hacer gobierno; en otros términos, la gestión pública se ha convertido en responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad civil.

Este proceso adquirió vigor durante el gobierno de transición del doctor Valentín Paniagua (noviembre 2000-julio 2001), en el cual se revaloró el aporte y la participación de la sociedad civil en el desarrollo del país. En efecto, se reconoció la experiencia de la ciudadanía organizada y no organizada y se promovió su participación en instancias regionales y locales, además se vio la necesidad de que ella vigile la actuación pública de los actores guber-

namentales.

En el sector educación, hacia el final del gobierno de transición existían varias iniciativas de participación a nivel de las regiones y localidades. Destacan las impulsadas por Foro Educativo en algunas regiones a través de los núcleos educativos regionales (NER) y la existencia de espacios de deliberación de actores sociales, como mesas y redes. Al mismo tiempo, en el año 2001 se llevó a cabo una iniciativa muy importante denominada Consulta Nacional por la Educación.

Con ella empezó a hacerse evidente la demanda de diversos sectores de participar activamente en la gestión del Estado en el tema educativo. Como respuesta a esta demanda, el Ministerio de Educación creó las comisiones de democratización y moralización de la educación (CODEM), que estaban dirigidas a promover la moralización del sector a partir de la apertura de espacios de participación.

Poco después, en el año 2002, se constituyó el Consejo Nacional de Educación (CNE), instancia en la que participan actores de la sociedad civil en la formulación y gestión de políticas educativas nacionales. Luego, el año siguiente, se relanzaron los espacios de participación de la sociedad civil en la gestión de políticas educativas formalmente respaldados en la LOGR; adicionalmente, en la LGE, emitida el mismo año, se establecieron las instancias de participación, concertación y vigilancia a distintos niveles: los COPARE, los consejos de participación local en educación (COPALE) y los consejos educativos institucionales (CONEI).

Así, antes de la dación de la LGE (2003) en varios escenarios departamentales se estaban dando procesos deliberativos de actores sociales que buscaban construir propuestas para mejorar la educación. El COPARE de alguna manera aprovecha estas experiencias espontáneas y, casi de forma natural, estos espacios se institucionalizan como COPARE al integrar a sus participantes natos como miembros de esta instancia del sistema educativo regional. Sin duda, entonces, los COPARE capitalizaron a tales actores lo mismo que a sus propuestas desde su nacimiento.

## 1.2. Marco institucional de los COPARE

La LGE, ley marco del sector educación, estableció varias reformas al sistema educativo, entre ellas, como se ha dicho, la creación de mecanismos de participación ciudadana a través de los COPARE, COPALE y CONEI.

La participación ciudadana en el sistema educativo se sustenta en el artículo 22 de la LGE, referido a la función de la sociedad en la educación, que señala:

*“La sociedad tiene el derecho y el deber de contribuir a la calidad y equidad de la educación. Ejerce plenamente este derecho y se convierte en sociedad educadora al desarrollar la cultura y los valores democráticos. A la sociedad, le corresponde:*

*a) Participar en la definición y desarrollo de políticas educativas en el ámbito nacional, regional y local.*

*b) Colaborar en la prestación del servicio educativo y en el desarrollo de programas y proyectos que contribuyan al logro de los fines de la educación peruana.*

*c) Promover la creación de un entorno social favorable al aprendizaje y cuidado de sus miembros, desarrollando una cultura de responsa-*

*bilidad y vigilancia ciudadana que garantice la calidad educativa y la ética pública.”*

Igualmente, la LGE señala en el título IV, artículo 52, sobre la comunidad educativa:

“La comunidad educativa está conformada por estudiantes, padres de familia, profesores, directivos, administrativos, ex alumnos y miembros de la comunidad local. Según las características de la Institución Educativa, sus representantes integran el Consejo Educativo Institucional y participan en la formulación y ejecución del Proyecto Educativo en lo que respectivamente les corresponda”.

Así mismo, respecto a la participación de la comunidad educativa en los procesos de gestión indica: “La participación de los integrantes de la comunidad educativa se realiza mediante formas democráticas de asociación, a través de la elección libre, universal y secreta de sus representantes”.

En el título sobre gestión del sistema educativo (título V), la LGE establece una arquitectura institucional en la que se insertan los mecanismos de participación ciudadana como órga-

nos del sistema, es decir, los CONEI, COPALE y COPARE. Cada uno de estos está adscrito a una instancia de gestión del sistema: los CONEI, a la institución educativa, y son presididos por su director; el COPALE, a la UGEL, y es presidido por su director; y, de la misma manera, el COPARE está adscrito a la DRE y lo preside su director.

Todos los órganos de participación del sistema comparten el propósito de promover la participación, concertación y vigilancia educativa durante la elaboración, seguimiento y evaluación del proyecto educativo que corresponda, según su jurisdicción y nivel de gobierno.

El reglamento de la Gestión del Sistema Educativo (D. S. 009-2005-ED) en su artículo 58 señala:

*“El COPARE es una instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional. Constituye un espacio de concertación entre los estamentos vinculados al quehacer educativo en la región a favor del mejoramiento de la calidad educativa y el desarrollo regional. Está presidido por el Director Regional de Educación e integrado por representantes de docentes, universidades e institutos superiores, sectores económicos productivos, comunidad educativa local e instituciones públicas y privadas de la región.*

*El Ministerio de Educación, en coordinación con los Gobiernos Regionales, dicta las normas generales que regulan la elección de los miembros del Consejo”. (Minedu 2005)*

En cuanto a funciones, las que corresponden a los COPARE son:

*“a) Canalizar la participación de la sociedad civil en la gestión educativa del gobierno regional mediante su intervención democrática en la elaboración, seguimiento y evaluación del PER, respetando la política educativa nacional.*

*b) Desarrollar y conducir mecanismos de vigilancia social y de rendición de cuentas que aseguren la transparencia de la gestión educativa regional.*

*c) Establecer canales de información, comuni-*

*cación y diálogo en materia educativa entre la población y el gobierno regional.*

*d) Coordinar sus acciones con las de los COPALE y con el CNE.*

*e) Opinar sobre las políticas regionales y nacionales y sobre las medidas a favor de la universalidad, equidad y calidad del servicio educativo y velar por su cumplimiento.*

*f) Promover convenios entre la dirección regional de educación y las organizaciones regionales en beneficio del servicio educativo” (Minedu 2005: 154).*

Un primer punto a resaltar es la consistencia del ordenamiento normativo de los COPARE respecto a la función de promover mecanismos de vigilancia educativa (inciso b), la cual, desde la perspectiva de la arquitectura institucional, está referida a un mecanismo de control vertical que proviene de la sociedad, a diferencia de los mecanismos de control horizontales que son instancias dentro de la institución, como las oficinas de control interno.

Al respecto, se produce una tensión de intereses debido a que el COPARE está presidido por el director regional de educación, siendo la DRE –el órgano que gestiona– el objeto de la vigilancia. Así, la tensión de debe al doble rol de juez y parte de la vigilancia. Esta tensión no se había manifestado en la medida en que no existían los PER en el primer momento del proceso de descentralización. Sin embargo, actualmente todas las regiones tienen PER pero no se evidencia ninguna iniciativa relacionada con la vigilancia, como se verá en los resultados mostrados más adelante.

Otro aspecto se refiere a la trayectoria seguida por los COPARE desde su creación. En su primera etapa, ellos tuvieron un rol muy importante impulsando procesos de concertación referidos a la situación educativa y a las propuestas de políticas y medidas en el marco de la formulación de los PER en la gran mayoría de ámbitos regionales del país. En ese momento, dichas instancias contaron con el apoyo valioso de la cooperación internacional a través

de acompañamiento y asistencia técnica. Asimismo, estuvieron ligadas al Consejo Nacional de Educación y a la construcción del Proyecto Educativo Nacional (PEN).

Otro elemento de análisis a considerar es que antes de la transferencia de competencias y funciones, la DRE constituía la autoridad educativa en el escenario regional, por ello en la LGE se ideó el mecanismo de participación en la figura institucional de los COPARE, estableciendo que sería presidido por el director regional de educación. Sin embargo, finalizada la transferencia (2009), las DRE se convierten en una suerte de gerencias de la educación<sup>2</sup>, por lo tanto en un brazo sectorial institucional del gobierno regional, perdiendo su carácter político.

Este análisis nos lleva a adelantar una hipótesis no abordada en este estudio, pero que explicaría por qué en Ayacucho y en San Martín se han creado otras instancias con las mismas funciones que el COPARE, pero dentro de la arquitectura institucional directa del gobierno

regional, con lo cual los COPARE perdieron su dimensión política para constituirse en un espacio de concertación de las políticas educativas debido a su dependencia de la DRE. Por ello los procesos de concertación fluyen por otros canales institucionales directamente vinculados con el gobierno regional.

En tal sentido, el debilitamiento de los COPARE no solo se explicaría por el hecho de no tener actualmente una meta concreta y cohesionadora, como lo fue la formulación del PER, sino también porque siendo instancias dependientes de la DRE han perdido su dimensión política para concertar, al ser este órgano una gerencia.

Como se verá en la presentación de los resultados, las opiniones, percepciones y demandas recogidas parecieran inconsistentes en muchos casos, sin embargo, nos muestran debilidades de la participación ciudadana y de un marco institucional que no incluye incentivos para la concertación.

---

<sup>2</sup> Varios gobiernos regionales han cambiado la denominación Dirección Regional de Educación por Gerencia Regional de Educación.

## Capítulo 2

# Presentación de resultados

Si bien los resultados del estudio se presentan de manera desagregada por cada ámbito analizado (Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali), es pertinente presentar algunas reflexiones generales sobre coincidencias y diferencias encontradas en el análisis de la información que fuera recogida como testimonios de los diferentes actores entrevistados y encuestados en cada departamento.

Un primer punto coincidente en todos los ámbitos analizados es el activismo del COPARE en el proceso de formulación del PER, lo cual según lo recogido en cada departamento se dio entre los años 2006 y 2010, habiendo culminado este proceso en la mayoría de ellos hacia el año 2010; aunque Junín se encuentra nuevamente en tal proceso.

La movilización generada para concertar las políticas del PER jugó un papel crucial en la cohesión de los integrantes de los COPARE alrededor de esta meta concreta. Por ello, en la mayoría de casos analizados, se percibe que un logro importante ha sido formular el PER. Un elemento que favoreció este proceso fue haber contado con el apoyo de organizaciones nacionales e internacionales para la movilización ciudadana, entre las que destacan los esfuerzos del CNE, que fue un actor clave para articular las iniciativas y alentarlas a nivel nacional.

Sin embargo, se evidencian algunos matices. En San Martín y Ucayali se aprecia con mayor claridad el rol del COPARE en el proceso de formulación del PER. En cambio, en Ayacucho se percibe que el COPARE tuvo una menor participación y destaca más bien el Equipo Impulsor como actor protagónico.

En Junín, el PER fue observado y cuestionado por considerarse que se elaboró en gabinete, es decir, sin movilizar a los diferentes actores de la comunidad educativa para construir una visión concertada del cambio educativo, es por ello que está nuevamente en proceso de formulación.

En todos los ámbitos analizados existen espacios de concertación de las políticas educativas. En algunos, los procesos discurren al margen del marco institucional creado por la LGE; en otros existe un colectivo de actores de la sociedad civil con fuerte influencia, como el denominado RECEA (Red por la Calidad Educativa de Ayacucho) en Ayacucho.

Otro aspecto observado es que para algunos miembros del COPARE esta instancia sí funciona, mientras que para otros no tiene dinamismo organizativo. Este último es el caso de Ucayali y Junín, donde –dependiendo de quién es entrevistado– la respuesta a tal cuestión puede ser afirmativa o negativa. Pero, aunque en apariencia se observa contradicción, ello refleja una crítica de fondo: el COPARE tiene una existencia formal respaldada en la normativa de su creación, pero no tiene una dinámica organizativa concreta y se observa que su funcionamiento se sustenta en reuniones de pocos miembros.

El caso de San Martín muestra particularidades que llaman la atención en cuanto al marco institucional y a espacios de participación para la gestión de las políticas educativas. Si bien se observa que el COPARE existe y que sesiona con poca frecuencia –de acuerdo a lo señalado por los testimonios–, existe otra instancia denominada Consejo Regional de Educación (CRE), que es presidida por el vicepresidente regional y funciona como brazo institucional de la gerencia de desarrollo social.

Desde esta instancia se vienen diseñando y coordinando varios procesos de gestión educativa enmarcados en el PER. Aunque puede parecer que el COPARE ha sido desplazado y casi sustituido por esta instancia, en la práctica los actores que participan o están inscritos en la directiva del COPARE también forman parte de los consejos regionales de educación (CRE), lo cual refleja una duplicidad de espacios de participación en el sector educativo. Esto no genera incomodidad entre los actores entrevistados, los cuales perciben que el CRE tiene un papel más político por el hecho de ser parte directa del consejo regional.

Estas particularidades podrían estar dando luces sobre el diseño institucional que se requiere para la gestión de las políticas educativas en el marco de la descentralización y la democratización. Así, se requiere que la instancia de participación esté directamente vinculada con el poder político regional para que se puedan lle-

var a cabo procesos de concertación, mientras que el COPARE, al estar vinculado con la DRE, entidad del GR encargada de implementar las políticas nacionales y regionales de educación, ya no constituye la autoridad política como lo fuera antes del proceso de transferencia, por lo tanto su papel de decisor se ha debilitado y se ha convertido más en una gerencia sectorial.

Las coincidencias entre San Martín y Ayacucho respecto al CRE brindan pistas sobre la institucionalización de los procesos de concertación en el ámbito de las políticas educativas, en el sentido de que dichos espacios se vinculan directamente con el GR. Además, en concordancia con los pactos de compromiso suscritos entre el MINEDU y los gobiernos regionales de todo el país en octubre y noviembre de 2011, los GR asumen la corresponsabilidad de la gestión educativa, lo que implica nuevos enfoques y una nueva relación entre el MINEDU y las DRE.

Un nudo crítico que se evidencia en todos los COPARE analizados es que si bien varios han tenido un papel protagónico en el proceso de formulación del PER, este impulso ha tendido a desacelerarse luego de su aprobación. En tal sentido, se observa que las otras funciones que le atribuye el reglamento de gestión educativa, como el seguimiento y la vigilancia a la implementación del PER, no vienen siendo ensayadas en ninguno de los casos.

Entonces, respecto a la actividad actual de los COPARE, hay tres aspectos a considerar:

*a. El escaso o nulo dinamismo organizativo debido a diferentes factores, entre ellos la falta de recursos, que limita las posibilidades de implementar iniciativas de vigilancia ciudadana.*

*b. Existe un nudo normativo en el diseño institucional del COPARE, el cual está referido a la tensión existente entre ser juez y parte en cuanto a vigilancia de la implementación del PER, debido a que esta instancia está presidida por la DRE,*

*concretamente por su director, y al mismo tiempo es el órgano encargado de implementar el PER.*

*c. De acuerdo a los testimonios recogidos, la agenda del COPARE está centrada en hacer propuestas concretas, como en Ayacucho y San Martín, para implementar el PER, pues se percibe que las DRE requieren este tipo de apoyo.*

Respecto a la agenda, se observan coincidencias en relación a que el COPARE es considerado una prioridad de los GR. Cabe señalar que esto en parte se debe a la implementación del Programa Estratégico de Logros de Aprendizajes (PELA) y a los pactos de compromiso suscritos entre el MINEDU y los GR a nivel nacional, en los cuales se establecen políticas y metas nacionales y regionales.

A continuación, se presentan los resultados del diagnóstico de percepciones y demandas de los COPARE. La metodología de estudio para este diagnóstico se basó en la indagación de dos variables, para lo cual se realizaron entrevistas a profundidad, grupos focales y encuestas a diferentes actores sociales y funcionarios en cada ámbito analizado. Las variables consideradas fueron:

*a. Percepciones sobre el funcionamiento de los COPARE y los factores endógenos y exógenos que limitan su desempeño como espacio de concertación, vigilancia y gestión de las políticas.*

*b. Demandas de fortalecimiento institucional del COPARE para mejorar su capacidad como espacio de participación y actor del desarrollo.*

Para efectos de la presentación de los resultados, el análisis se estructura en tres puntos, a saber:

*a. Percepciones de los actores sobre el COPARE y su desempeño como espacio de concertación y vigilancia de las políticas educativas, así como autopercepción de los mismos. Con la finalidad de contextualizar lo anterior, también se indagó sobre las percepciones del contexto de cada región de cara a los procesos de concertación.*

*b. Demandas para el fortalecimiento de los COPARE, en relación a la identificación de potencialidades y limitaciones para su desempeño como actor regional.*

*c. Adicionalmente, se ha considerado pertinente tomar como referente el reporte del Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los PER (SSII-PER) que conduce el CNE, cuyo tercer indicador está referido a la participación ciudadana. En tal sentido, en cada ámbito analizado se comenzará por hacer referencia a los reportes del SSII-PER, para luego presentar los resultados de cada una de las dos variables analizadas.*

## 2.1 Ayacucho: el escenario regional de participación en educación y el COPARE

De acuerdo al SSII-PER del CNE, Ayacucho muestra las siguientes características en relación a la gestión educativa: “El área más de-

sarrollada de la región Ayacucho es el Área 2, correspondiente al presupuesto (calificado en el nivel 4), le sigue lo referido a planificación

y a gestión participativa, ubicadas en el Nivel 2. El área más débil de la región es la referida a la profesionalización de la función pública, ubicada en el Nivel 1” (CNE s. f.a).

La participación, entonces, se encuentra en el nivel 2, lo cual de acuerdo a la escala del SSII-PER supone una etapa inicial. Al mismo tiempo, el reporte señala que el COPARE sesiona regularmente, lo que correspondería al nivel 3<sup>3</sup>.

Cabe anotar que los resultados que se presentan evidencian en el COPARE un escaso dinamismo organizativo. Al mismo tiempo, se han identificado dos espacios de gestión participativa: el CRE y la RECEA, como se verá más adelante. Al parecer ellos han asumido las funciones del COPARE –incluso en el proceso de formulación del PER–, que entonces no se dibuja como un actor clave, más bien se observa que fue alentado por el denominado Equipo Impulsor.

### 2.1.1 Percepciones sobre el COPARE de Ayacucho

Para los actores entrevistados, el escenario regional tiene deficiencias en cuanto a la ejecución de políticas públicas debido, entre otras razones, a la falta de voluntad política de los representantes locales y regionales y a los intereses particulares que persiguen. La diversidad de organizaciones con funciones similares no cumplen con los roles que les corresponden y se encuentran desarticuladas, hecho que deteriora las posibilidades de coordinación y acción conjunta.

Los entrevistados manifiestan que existe una escasa capacidad política y técnica en las instituciones públicas, que mella el desarrollo de sus funciones. Pero también se reconocen las posibilidades y oportunidades existentes para lograr espacios de comunicación, concertación y trabajo conjunto. Entre ellas se señala la presencia de líderes de diversos sectores, como la Iglesia, y de organizaciones civiles y no gubernamentales identificadas y reconocidas por la población, pero con escasa presencia o injerencia en el espacio público; por ello se identifica como factor clave el fortalecimiento de líderes e instituciones.

*“Hay espacios, hay MCLCP, hay COPARE, mesa de concertación de jóvenes, hay distintos consejos regionales, del niño, del adulto mayor, del*

*joven, de la mujer, pero que no tienen digamos una fuerza suficiente como para ayudarnos a ejecutar políticas a favor de ellos [...] aquí se trata de capacitar a los líderes, [sobre] cómo ejercer sus derechos para atender a los sectores sociales que ellos representan.”* (Entrevista a representante del GR-Ayacucho)

Asimismo, existe falta de liderazgo y compromiso por parte del presidente regional y también trabajo coordinado de los funcionarios para la puesta en marcha del Plan Wari.

*“Desde el GR no existe liderazgo, pero sí en los sectores tenemos algunos liderazgos. No solo se trata del presidente sino de quienes lo acompañan en el proceso; él puede tener una percepción, había un compromiso electoral, pero en la práctica no hacen que sus labios se muevan igual que sus brazos.”* (Entrevista a un funcionario de la DRE-Ayacucho)

*“Formalmente hay una disposición a la concertación, [pero] el presidente regional no asiste las veces en que se invita a la MCLCP, ni siquiera le ha ofrecido audiencia. Ha pedido el coordinador de la Mesa audiencia en reiteradas veces, desde un inicio de su gestión y hasta ahora no tenemos entrevista con el presidente, como Mesa.”* (Entrevista a representante de la MCLCP-Ayacucho)

A la pregunta sobre el valor que se considera que otorga el Gobierno Regional a la concer-

<sup>3</sup> “La ubicación promedio de la región en esta área es el Nivel 2 [...]. En términos generales, el desempeño en esta área se encuentra en un nivel inicial a excepción del número de reuniones que organizan en el COPARE que sí muestra un número de reuniones promedio (Nivel 3)” (CNE s. f.a).

tación, que debía calificarse de 1 a 5, desde la MCLCP se asignó la calificación de 2, mientras que el propio Gobierno Regional se califica con 3.

En el primer caso se argumenta la poca disposición y atención a los temas trascendentales y el escaso recurso asignado a la gerencia de desarrollo social; el representante del Gobierno Regional, por su parte, confirma este hecho y reconoce que hay un acercamiento con la sociedad civil, pero al estar condicionado al escaso presupuesto no se puede impulsar el proceso de concertación.

*“Dos, porque lastimosamente no lidera, están absorbiendo en sus tareas cotidianas sin una planificación coherente y coordinación con sus gerentes [...]. La gerencia de desarrollo social es la más insignificante en términos de personal y presupuestos, tiene algo de cinco mil soles para el mes, en un Gobierno Regional que maneja más de cincuenta millones para inversión pública.”* (Entrevista a representante de la MCLCP-Ayacucho)

*“Yo le califico tres, tampoco no estamos tan ajenos y desligados de la sociedad, ni tampoco estamos tan cerca, esto se debe en parte a que los presupuestos corrientes que nos asignan a los gobiernos regionales no es mucho, apenas es para lo operativo. La gerencia de desarrollo social no maneja presupuesto, absolutamente nada para impulsar los procesos de concertación.”* (Entrevista a representante del GR-Ayacucho)

Por otro lado, los entrevistados manifiestan que se está dando una coyuntura favorable de articulación entre el gobierno central y el Gobierno Regional para impulsar varios procesos de gestión educativa.

En tal sentido, se percibe que existe un contexto favorable para la implementación de las políticas expresadas en los planes de desarrollo regional, como el Plan Wari, el PER y el Plan de Mediano Plazo (proceso impulsado por UNICEF y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya [UARM], que tiene por objetivo brindar asistencia técnica para la operativización de los planes).

*“Desde el gobierno nacional hay una coyuntura favorable que está llegando a Ayacucho, por ejemplo, el reforzamiento de la educación inicial, con trescientas cuarenta plazas nuevas que hacen una cobertura de 70 u 80% de la demanda [...]. Hubo exigencia del gobierno central al gobierno regional para la firma de acuerdos, el Ministerio de Educación... porque vino la ministra y nuestro amigo Reynaga ahora está haciendo el seguimiento; ese es el mejor impulso, desde el propio ministerio. La respuesta de la DREA ha sido favorable, ha asistido a Lima a hacer seguimiento, ha identificado las instituciones EIB en Ayacucho, ha hecho el concurso para cubrir plazas [con] docentes que conozcan el quechua. Ahora [...] se ha hecho un seguimiento de cómo están los centros escolares y se ha hecho transferencia de recursos para la reparación de las escuelas.”* (Entrevista a representante de la MCLCP-Ayacucho)

Se observa la existencia de varios actores interviniendo en la mejora de la calidad educativa en articulación con el GR. Este hecho resulta favorable para fortalecer estos procesos si se incorporan estrategias de vigilancia y visibilidad pública para el conocimiento de la ciudadanía y el fortalecimiento del discurso de exigibilidad, lo que redundará en la sostenibilidad de los procesos.

*“Tenemos quince millones con la cooperación española, con cinco millones se está trabajando en Vilcashuamán. Tenemos otro proyecto que vamos a iniciar con la Universidad Ruiz de Montoya, que vamos a trabajar en las zonas altoandinas de Ayacucho y Huanta. Es un proyecto de fortalecimiento de capacidades con acompañamiento en aulas y velar por la calidad de la educación que se brinda en las escuelas de multigrado.”* (Entrevista a un funcionario de la DRE-Ayacucho)

Sin embargo, a pesar de que existen actores que intervienen con iniciativas en el proceso de implementación, se observa la presencia de factores que limitan los procesos y debilitan los espacios de concertación, como son la ausencia de voluntad política, conflictos de liderazgo o de participación y limitación presupuestal.

*“Los factores que limitan para fortalecer los es-*

*pacios de concertación es que no hay voluntad política, en parte de quien dirige los destinos de la región, es decir, el consejo regional y el ejecutivo. La otra limitación es el factor económico presupuestal, muchas veces puede haber voluntad política, que la tenemos, pero que de pronto, no tenemos presupuesto para fortalecer estos espacios y queda ahí, por más iniciativa que tengamos de desplazar dirigentes desde las provincias para discutir varias temáticas [...]. Lo otro es las limitadas capacidades y competencias de algunos actores políticos y funcionarios.”* (Entrevista a representante del GR-Ayacucho)

Respecto a las prioridades de desarrollo de la agenda regional, observamos que la prioridad es la articulación vial (conexiones con San Francisco en la selva ayacuchana, Andahuaylas y hacia el sur con Arequipa) y las obras de infraestructura; en segundo lugar, se ubica el sector salud (desnutrición infantil) y también la educación, pero vinculados principalmente a la infraestructura.

*“En la práctica en la agenda del GR la prioridad es la articulación vial [...]. La prioridad es obra de infraestructura, también cuando hablan de educación y salud no están de acuerdo a la calidad de enseñanza, sino infraestructura.”* (Entrevista a representante de la MCLCP-Ayacucho)

*“Las prioridades es la lucha contra la pobreza, la desnutrición infantil, es una de las banderas del GR, que ha tomado con seriedad. Dos es la infraestructura vial y luego la educación y la salud [...]; educación y salud están en segunda prioridad, para poder lograr la reducción de la pobreza. Lo señalado se expresa a través de los proyectos de inversión. Yo creo que el gobierno actual está priorizando la adquisición de transporte y maquinaria para brindar los servicios a la comunidad porque es una demanda de la gente.”* (Entrevista a representante del GR-Aya-

cucho)

En la misma línea de ideas, en las respuestas a la encuesta aplicado, se observa que los miembros del COPARE perciben que el tema educativo no es considerado.

Para el representante del sector empresarial es preocupante la situación educativa en la región: él considera que no existe articulación entre el desarrollo económico y el humano. La crítica se centra en el desempeño de las y los docentes, lo que refleja poca comprensión de los nudos críticos de la gestión educativa, por lo que solo se identifica un elemento pero no se mencionan otros, como la capacidad de gestión, la necesidad de continuidad en las políticas a partir del PER y el incremento en la inversión, entre otros.

*“La calidad educativa no responde a una exigencia de los avances científicos y tecnológicos. Yo creo que tiene que haber una formación y capacitación del material humano que se tiene. El profesor tiene que entender que ellos son un factor importantísimo en este engranaje de la calidad educativa. Yo creo que el sector del profesorado ayacuchano no asume su tarea como debe ser.”* (Entrevista a representante del Consejo Regional de Micro y Pequeña Empresa-Ayacucho)

La encuesta realizada a los miembros del COPARE evidencia que hay pocos avances en gestión educativa: se percibe que el tema no es prioridad (ver el cuadro 1). Todo ello de alguna manera coincide con el SSII-PER, el cual señala que los niveles de planificación y gestión participativa alcanzan un nivel inicial, es decir, muestran avances parciales.

**Cuadro 1. ¿Con cuáles de las siguientes frases estaría usted de acuerdo, en desacuerdo o medianamente de acuerdo? (Ayacucho) <sup>4</sup>**

	De acuerdo	Medianamente de acuerdo	En desacuerdo
El Gobierno Regional ha priorizado la educación	0	2	8
El Gobierno Regional está mejorando la educación	2	4	4
El Gobierno Regional no hace nada por mejorar la educación	5	4	1
No sabe / No opina		0	

Se ha identificado a diversos actores con influencia en la región. Entre ellos destaca la labor del arzobispo debido a que en la actualidad preside el episcopado del Perú y goza de legitimidad. Luego se encuentran los medios de comunicación: a pesar de que su labor es cuestionada, se reconoce que tienen influencia en la opinión pública.

Las organizaciones no gubernamentales también son percibidas como actores influyentes por la labor que vienen desarrollando en diversos ámbitos de la región. Existen otras organizaciones, como el frente de defensa, integrado por diversas organizaciones locales, y el SUTE, cuya capacidad de influir depende de la coyuntura.

*“[...] el arzobispo es todo un personaje que tiene más influencia que el presidente regional, porque es presidente episcopal del Perú. Ellos presiden la comisión de conflictos sociales, ellos le dan legitimidad a la mesa, señala la neutralidad de la mesa, su influencia es en la orientación misma de la mesa [...]; la prensa es un actor social político pero con capacidad de incidencia sobre decisiones específicas [...]; [el] frente de defensa del pueblo en determinadas coyunturas puede paralizar la ciudad y en comisiones donde no participa el frente para negociar con el Esta-*

*do central, también se deslegitima.”* (Entrevista a representante de la MCLCP-Ayacucho)

Para los miembros del COPARE, el actor más influyente es el partido o agrupación política que conduce el GR. Ello nos lleva a inferir que la relación de influencia del partido en las decisiones del GR conlleva relaciones de clientelismo y supedita la actuación del mismo, no favoreciendo la institucionalidad.

En el año 2003, se crea el COPARE en Ayacucho como un espacio de concertación integrado por los actores de la comunidad educativa, es decir, organizaciones e instituciones vinculadas al quehacer educativo en la región y representantes de entidades públicas. Sin embargo, se observa que esta instancia no funciona de manera regular, como se verá más adelante. En relación a la aprobación del PER, esta se da en el año 2006. El proceso de su elaboración fue alentado por un colectivo de organizaciones que se denominó Equipo Impulsor del PER-A.

En el texto de presentación del PER-A se señala que será el Consejo Educativo Regional de Ayacucho (CER-A) la instancia de coordi-

<sup>4</sup> En todos los cuadros de este estudio la fuente es la encuesta realizada a los miembros de los COPARE y la elaboración es propia de las autoras. En cuanto a la cantidad de encuestados, en todos los COPARE se encuestó a diez personas. Sin embargo, no todas las preguntas fueron respondidas, razón por la cual hay cuadros cuya suma total de respuestas es menor que diez.

nación para la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas implementadas en el marco del PER-A. Así, el CER-A asume las funciones del COPARE y prevalece como espacio de participación y concertación, en el cual además participan algunos de los actores o redes que están inscritos formalmente en el COPARE. La percepción del representante del GR entrevistado es que el COPARE se debilitó porque es una institución creada e impuesta por el gobierno central, mientras que el CER-A es una instancia creada por los actores regionales como parte del proceso de formulación del PER-A.

*“COPARE para nosotros se ha establecido en una norma, una ley de educación de que debe ser un espacio de concertación, pero en la práctica no tienen la convocatoria que debería tener. Es muy débil, a los miembros poco o nada les*

*interesa porque a toda institución impuesta desde arriba la gente percibe como una imposición. Por eso, quienes participan generalmente son instituciones del Estado y la DREA a la cabeza, pero los mismos integrantes del COPARE nunca duran, por más esfuerzo que haya [...]; por eso que se ha intentado hacer el Consejo Regional de Educación. Este sí es un espacio que considero más pertinente, más convocante para desarrollar un conjunto de políticas.”* (Entrevista a representante del GR-Ayacucho)

La percepción sobre las debilidades institucionales del COPARE se aprecia también en la encuesta realizada a sus miembros (ver el cuadro 2). Se observa que el COPARE no es percibido con claridad como un actor clave, incluso en el proceso de formulación del PER, sino solo como una instancia formal que no ha logrado acoger los procesos participativos dentro de su marco institucional.

**Cuadro 2. ¿Con cuáles de las siguientes frases estaría usted de acuerdo, medianamente de acuerdo o en desacuerdo? (Ayacucho)**

	De acuerdo	Medianamente de acuerdo	En desacuerdo
El COPARE ha logrado que el PER se elabore y se apruebe.	2	3	2
El COPARE ha logrado convocar a los actores sociales para que participen en la formulación del PER.	1	2	4
El COPARE no ha logrado casi nada.	3	3	1
No sabe / No opina		3	

Sin embargo, los resultados de la encuesta aplicado a los miembros del COPARE muestran ambigüedad respecto al funcionamiento de esta instancia, lo cual guarda relación con lo anteriormente señalado, más aun si se consi-

dera que el espacio de concertación de la gestión de las políticas educativas que prevalece es el CER-A. Seis de los diez encuestados no responden sobre el funcionamiento del COPARE; solo para uno de los encuestados este sí fun-

ciona, mientras que tres señalan que no. Así, se observa que si bien el COPARE no tiene un funcionamiento regular y sí existe formalmente, los espacios que prevalecen son el CER-A y la RECEA.

Desde la mirada del representante de la MCLCP, una de las razones del debilitamiento del COPARE es la alta rotación de funcionarios de la DRE, lo cual no solo afecta los procesos participativos sino la propia gestión educativa.

*“Es una irresponsabilidad que haya cambios tan frecuentes de directores de la DRE-A. [Antes,] durante el gobierno de Molina, estuvo cuatro años el mismo director. Ahí fue donde se reconstituyó el COPARE, se hizo el plan. Ahora, bien difícil, si va a cambiar cada cuatro meses a un director, allí hay que exigir que haya plazas nombradas por concurso, no solo para educación, también para salud y otros sectores. Si no tenemos una plana más o menos estable de gerentes y directores del Estado, vamos a marchar de tumbo de tumbo, parchando emergencias, sin un plan, sin*

*línea de continuidad, es irreal que alguien que trabaja menos de dos años pueda hacer algo coherente.”* (Entrevista a representante de la MCLCP-Ayacucho)

A su vez, desde el GR se percibe falta de compromiso de los actores del COPARE debido a que sus integrantes, los representantes de las instituciones, no asisten o se envía a personas diferentes, lo que dificulta un trabajo continuo y comprometido.

Coinciden con esta mirada los miembros del COPARE encuestados: su debilidad radica en la poca voluntad de participación de sus integrantes y la escasa voluntad política para que esta instancia sea un espacio de participación. Otros factores que explican la debilidad del COPARE son los escasos recursos (humanos y financieros) y la baja visibilidad en el espacio público, factores que contribuyen además al desgaste del consejo (ver el cuadro 3).

**Cuadro 3. En su opinión, ¿cuáles serían las principales debilidades del COPARE como espacio de participación? (Ayacucho)**

	Frecuencia
El COPARE no cuenta con recursos	5
La mayoría de miembros del COPARE no participan, solo figuran en la resolución.	8
El trabajo que realiza el COPARE es poco conocido por las autoridades y por ello es poco valorado	5
Existe escasa voluntad política para que el COPARE sea un espacio de participación	8
Otras	1
No sabe / No opina	0

*En cuanto a los actores más influyentes en el COPARE, destaca la labor de la RECEA<sup>5</sup>, lo que confirma la existencia y el dinamismo de este espacio conformado por actores sociales, es decir, organizaciones e instituciones de la sociedad civil. Varias de estos actores son ONG que intervienen con proyectos y/o programas de mejoramiento de la calidad educativa.*

Aunque se evidencia la existencia de duplicidad de espacios con la función de concertar la gestión de las políticas educativas, es decir, la CER-A y el COPARE –situación similar a la de San Martín–, sin embargo observamos que:

a. No se registran hitos importantes de la actuación del COPARE, generando un vacío de espacios de concertación de la gestión educativa, que ha sido ocupado por otras instancias, como el CER-A y la RECEA. En parte ello puede explicarse por la falta de liderazgo de la DRE en la promoción del COPARE.

b. La existencia de otros espacios de concertación, que parece suponer duplicidad, no genera incomodidad ni competencia entre ambos espacios institucionalizados –uno en la DRE y el otro en el GR–, como lo confirma la información recogida de fuentes primarias.

Aunque los entrevistados manifiestan una serie de alternativas para el mejor desempeño del COPARE, creen que no es posible el sostenimiento de dicha institución.

Por ello, priorizan otros espacios de concertación regional, como el CER-A y la RECEA.

*“Creo que COPARE no va a funcionar en tanto que esté en manos del Estado, por eso el Consejo Regional de Educación para nosotros es y va más que COPARE para acelerar los procesos en educación. Ya está creado con una ordenanza regional y simplemente hay que fortalecer, relanzar y motivar y yo creo que es el futuro de la*

*educación.* (Entrevista a representante del GR-Ayacucho)

Para los entrevistados, el CER-A es el espacio que sustituye al COPARE por dos motivos: primero, su capacidad de convocatoria es mayor; segundo, tiene más legitimidad para el GR.

Si bien no se explicita un análisis sobre lo que pasó con el COPARE, sí observamos que los procesos de concertación para la gestión educativa han buscado otros canales de interlocución directa, con mayor peso político para vincularse directamente con el GR.

Se percibe que no ha operado eficientemente por ser una instancia normada desde el gobierno central (asociada a la Ley General de Educación y su reglamento) y que no se adapta a la realidad del escenario regional.

*“[El COPARE] es una estructura nacional, va seguir apoyándolo el CNE y el ministerio; entonces, lo que queda es que la Red por la Calidad Educativa lo impulse y eso es lo que se está procurando hacer.”* (Entrevista a representante de la MCLCP-Ayacucho).

*“Por la inoperancia de los consejos nosotros no podemos dejar de trabajar, los actores fundamentales están acá, por ejemplo, la Red por la Calidad Educativa y algunas veces está el SUTE y otras veces el COPARE.”* (Entrevista a representante del GR-Ayacucho).

También se percibe que la inoperancia del COPARE se debe a que no ha logrado convertirse en un espacio útil para la gestión de políticas y programas.

Como ejemplo de ello, se señala que la RECEA sí constituye un espacio donde se abordan aspectos concretos de gestión educativa, lo cual implica un alto nivel de especialidad de las y los representantes y una agenda clara para la toma de decisiones.

<sup>5</sup> Espacio de concertación conformado por instituciones de la sociedad civil que trabajan temas educativos en Ayacucho y que buscan apoyar los esfuerzos de los diferentes actores que intervienen en la educación de la región para mejorar su calidad. En la RECEA participan: Chirapaq, Tarea, UNICEF, Visión Mundial, Centro Loyola, Tadepa, Manthoc, Plataforma Regional Indígena de Ayacucho y Asociación Kallpa (Kallpa s. f.).

*“El proceso [de implementación del PER] y la ruta en sí mismo está pautado en un nivel de negociación de la Red por la Calidad Educativa, más que por el COPARE, aunque la red es parte del COPARE. Entonces [...] que los miembros del COPARE entiendan este papel aún está en proceso, porque mientras la red concierne con cierta claridad [...], lo que se tiene que hacer en cuanto a políticas y programas que se tiene que trabajar, es decir, se convierte en un equipo que apoya a lograr esto del plan de mediano plazo; el COPARE no logra ese nivel de iniciativa, todavía es un rol más de acompañador.”* (Participante en grupo focal con representantes de COPARE-Ayacucho)

*“Lo que hacemos en realidad es más acompañar el proceso, nos falta más iniciativa en ese sentido como COPARE. La red le ayuda, pero creo que en algunas veces sustituye esta labor que podría o que debería de asumir desde COPARE mismo.”* (Participante en grupo focal con representantes

de COPARE-Ayacucho)

*“Por las características que tiene el COPARE en nuestra región, creo que el Consejo Regional de Educación debe ser el espacio, porque aquí está generalmente la sociedad civil y porque tiene mayor convocatoria. No veo... es que el COPARE se reduce a un sector institucional. En COPARE no está el club de madres, tampoco el Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho.”* (Entrevista a representante del GR-Ayacucho)

El futuro del COPARE no es prometedor. El problema que se evidencia en las entrevistas es que el COPARE no goza de legitimidad, no tiene un equipo técnico, ni presupuesto y las instituciones estatales y privadas coordinan en otros espacios como el CER-A y la RECEA, donde participan miembros formales del COPARE, que son los más activos.

## 2.1.2 Demandas para el fortalecimiento del COPARE de Ayacucho

Esta segunda variable está referida a las demandas de capacidades de los integrantes del COPARE para fortalecer su papel como espacio de concertación de las políticas educativas regionales. En este acápite se analizarán las potencialidades y los factores limitantes para el desempeño de las funciones del COPARE de Ayacucho. Es de mencionar que los hallazgos también evidencian la necesidad de manejo de herramientas y de desarrollo de capacidades para la incidencia pública y política.

Las funciones que el “Reglamento de gestión educativa” atribuye al COPARE son ejercidas con limitaciones, señalan los integrantes del COPARE. En relación a la función de seguimiento al PER, se critica que no se han implementado los proyectos de inversión pública (PIP) debido a la ausencia de personal especializado. Por otro lado, el seguimiento al PELA es realizado por instituciones, que si bien forman parte del COPARE, ejecutan esta función

en representación de sus instituciones y no de esta instancia. Otra de las funciones del COPARE, aportar con información al SSII-PER que implementa el CNE, no se ha cumplido en este último año.

*“Tenemos una limitante: que hay un grupo de PIPs que no están siendo viabilizados porque no hay personas especializadas en aprobar esto. Pero la unión ha hecho la fuerza, luchando desde la red, con la red y con otros actores y haciendo incidencia política hemos logrado la aprobación.”* (Entrevista a un funcionario de la DRE-Ayacucho)

*“[El] seguimiento y pronunciamiento periódico de cómo se va aplicando el PELA, por ejemplo, los hacen algunos docentes miembros del COPARE, pero no como COPARE sino como personas.”* (Entrevista a un funcionario de la MCLCP-Ayacucho)

*“Este año el informe del SSII-PER va a ser desastre total porque no se ha subido la información que se necesitaba. Ahora, somos responsables en parte, se tenía que subir información que*

*tenía que proveer el GR y otra parte que tenía que proveer la DREA sobre los proyectos que se vienen ejecutando, cuánto se está avanzando en los proyectos, si son proyectos integrales o si son solamente de infraestructura. El detalle es que la gente de la DRE y el GR aún no entienden la importancia de esa información para su gestión, entonces no les importa. ¿Quién controla esto? El COPARE es el espacio, es nuestra responsabilidad decirle al director de la DREA que va a quedar información falseada porque no está completa. Entonces, para eso es el COPARE.”* (Participante en grupo focal con representantes de COPARE-Ayacucho)

Una de las debilidades que identifican los miembros del COPARE de Ayacucho es la ausencia de un liderazgo que presida la instancia. Según la norma, debe presidir el director regional de educación, pero la experiencia demuestra que por diferentes factores esto no funciona, sino más bien constituye un factor debilitante, sea por su recargada agenda, sea por la programación de reuniones o por las limitaciones de funciones y decisiones.

*“El COPARE [...] no es citado, raras veces, a los dos meses, no tiene periodicidad en sus reuniones [...]. El año pasado se ha discontinuado, pero como es una estructura nacional, va seguir apoyándolo el CNE y el ministerio. Entonces, lo que queda es que la Red por la Calidad Educativa lo impulse y eso es lo que se está procurando hacer.”* (Entrevista a representante de la MCL-CP-Ayacucho)

*“Pienso que una de las debilidades también es la poca visibilidad que tiene el COPARE, creo, el poco liderazgo en la participación y la vigilancia en los temas educativos.”* (Participante en grupo focal con representantes de COPARE-Ayacucho)

*“Este espacio no tiene un carácter decisor, lo que dices es. Discuten, discuten, hablan y no se toma decisiones porque las decisiones se toman a otro nivel.”* (Participante en grupo focal con representantes de COPARE-Ayacucho)

Dentro de las debilidades constatadas, los entrevistados hacen referencia a la ausencia de un equipo técnico, a la falta de infraestructura adecuada y a limitaciones de recursos presupuestales.

*“El COPARE no tiene los equipos técnicos que tiene la red o puede tener otra institución, pero sí debería tener, porque esa es su tarea, es mirar los procesos políticos y cómo se están implementado y debería de estar dando los lineamientos de políticas.”* (Participante en grupo focal con representantes de COPARE-Ayacucho)

*“Viene funcionando pero con mucha debilidad, creo que para que funcione orgánicamente tendría que tener su espacio y una secretaria técnica que convoque a los miembros con una agenda, de tal forma que no sea una reunión cualquiera donde se toma las decisiones y estas se quedan ahí nomás. Entonces, ¿quién está poniendo en la agenda diaria las ideas que se han producido en el COPARE? Nadie. Tiene que haber alguien, un secretario y un equipo técnico.”* (Entrevista a representante del GR-Ayacucho)

Respecto a las perspectivas sobre la actuación del COPARE (ver el cuadro 4), existe consenso sobre la vigilancia a la implementación del PER. Respecto a la función de influir, igualmente se observa consenso. Sin embargo, sobre su naturaleza institucional, hay quienes están medianamente de acuerdo o en desacuerdo, lo cual evidencia la incompreensión de la gestión democrática de asuntos públicos como las políticas.

Cuadro 4. ¿Con cuáles de las siguientes frases estaría usted de acuerdo, medianamente de acuerdo o en desacuerdo? (Ayacucho)

	De acuerdo	Medianamente de acuerdo	En desacuerdo
El COPARE es un espacio de participación para la concertación de las políticas educativas.	7	1	1
El COPARE debe influir en las autoridades para que se implemente el PER.	9	1	0
La calidad educativa debe cambiar, por eso es importante la influencia del COPARE en las autoridades educativas y el Gobierno Regional	9	0	1
El PER es un instrumento de gestión de las políticas educativas, por eso el COPARE debe exigir que se implemente.	10	0	0
No sabe / No opina		0	

Finalmente, respecto a las estrategias que debe implementar el COPARE para fortalecerse (ver el cuadro 5), se evidencia consensos respecto a la importancia de su visibilidad pública, el seguimiento y la vigilancia a la implementación

del PER, a la ampliación de los integrantes para incorporar otros actores y a la necesidad de elaborar herramientas de gestión, como el reglamento, y de desarrollar capacidades para incidir pública y políticamente.

**Cuadro 5. Respecto a las estrategias que el COPARE debe implementar para fortalecerse, ¿con cuáles de las siguientes frases estaría usted de acuerdo, medianamente de acuerdo o en desacuerdo? (Ayacucho)**

	De acuerdo	Medianamente de acuerdo	En desacuerdo
Difundir en la población el conocimiento del PER y de lo que hace el COPARE	9	1	0
Hacer seguimiento y vigilancia a las políticas educativas que implementa la DRE	10	0	0
Tener una web para informar sobre las políticas educativas	9	1	0
Ampliar el número de actores sociales que participan en el COPARE	10	0	0
Incorporar la participación de padres de familia y estudiantes en el COPARE	9	1	0
Hacer un reglamento de funcionamiento del COPARE para que sea presidido no solo por el director de la DRE	10	0	0
Desarrollar capacidades para negociar con las autoridades las prioridades de política educativa	10	0	0
Contar con herramientas de gestión para posicionarse como actor regional	10	0	0
No sabe / No opina		0	

Cabe agregar que, si bien se mencionan demandas para el fortalecimiento del COPARE, al mismo tiempo no hay claridad sobre el tema.

## 2.2 Junín: el escenario regional de participación en educación y el COPARE

De acuerdo al reporte del SSII-PER, en Junín el área más desarrollada en la implementación del PER es la planificación, que se ubica en el nivel 4, seguida por el área de presupuesto. Respecto a los indicadores de profesionalización y participación ciudadana, estos alcanzan el nivel 2, referido a procesos todavía en estado inicial.

El reporte señala: “La Región presenta mejores avances en los indicadores referidos a la inclusión y participación de representantes de

sectores minoritarios y aquel referido al porcentaje de participación de sus miembros en las reuniones de asamblea. Sin embargo, todavía falta mucho camino por recorrer en estos indicadores y en los otros mucho más” (CNE s. f.b).

Como veremos enseguida en el desarrollo de la presentación de los resultados, el COPARE está en proceso de conformación y ha transitado por un periodo de inactividad.

### 2.2.1 Percepciones sobre el COPARE de Junín

Todos los actores entrevistados coinciden en que existe apertura al diálogo y la concertación. Se percibe desde la MCLCP avances significativos en cuanto a espacios de concertación con la creación y funcionamiento de varios consejos temáticos.

*“Por supuesto están en el presupuesto participativo en las mesas temáticas y muchos espacios más que tenemos en el Gobierno Regional.”*  
(Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-Junín)

*“Se ha avanzado en los procesos de concertación. Esto se manifiesta por ejemplo en los planes de desarrollo concertado regional; en los distritales y locales también podemos ver en los espacios de concertación con los presupuestos participativos. También los consejos temáticos: tenemos un consejo regional de la mujer, el consejo regional de jóvenes, el consejo regional de*

*personas con discapacidad, consejo regional de afectados por la violencia, consejo regional de pueblos andinos y amazónicos. Existe también esa voluntad de concertación desde la sociedad. (Entrevista al representante de la MCLCP-Junín)*  
*Definitivamente sí, hay una situación [de] permitir la participación de manera abierta a participar en todo tipo de procesos del ámbito educativo al Gobierno Regional.”* (Entrevista a representante de la DRE-Junín)

Sin embargo, los miembros encuestados del COPARE-Junín coinciden en la apreciación de que el GR valora poco la participación de los actores en el CCR. Igualmente, se aprecia que el representante del GR participa poco en las reuniones del COPARE; situación similar se observa en los otros departamentos analizados. Por otro lado, los entrevistados señalan que se percibe un escaso apoyo al COPARE desde el Gobierno Regional (ver el cuadro 6).

**Cuadro 6. ¿Cómo calificaría al Gobierno Regional respecto a la concertación de políticas para el desarrollo? (indique un número del 1 al 5, considerando 1 como la menor calificación) (Junín)**

	1	2	3	4	5
El Gobierno Regional valora la participación de los actores en el CCR	7	2	1	0	0
El representante del Gobierno Regional participa en las reuniones del COPARE	5	4	1	0	0
El Gobierno Regional apoya al COPARE con algunos recursos	9	0	0	0	0
No sabe / No opina			0		

El representante de la MCLCP nos brinda un análisis interesante que coincide con lo anteriormente señalado. En su opinión, el GR valora la concertación, calificándolo con 3 (en el rango de 1 a 5) y precisando que tal valoración se da frente a los conflictos sociales, pero no como un valor agregado del enfoque de gestión del actual GR. Así, la concertación es vista como una estrategia y no como un objetivo de la gestión.

*“Podríamos darle un calificativo intermedio de 3, porque todavía no se da la importancia de la concertación. Junín es uno de los cinco departamentos que tiene acuerdo regional y está reconocido oficialmente. Participan cuatro bloques bastante marcados: el Estado, donde está el Gobierno Regional y las direcciones regionales y programas sociales; otro bloque donde están las organizaciones sociales de base, entre ellas comunidades campesinas, nativas, organizaciones de mujeres, Apafas, ONG, iglesias; el otro bloque viene ser el empresariado regional, tanto extractivo, minero, agrícola; y el otro bloque vendría a ser los partidos políticos y organiza-*

*ciones tanto nacionales como regionales. Es medianamente abierto, debido al contexto, a la coyuntura, el enfoque. Cuando se ve la presión de la población encontramos que se ven en la necesidad de llegar a concertar; cuando se producen los conflictos sociales, movilizaciones y los reclamos y demandas sociales es cuando encuentran la necesidad de concertar.”* (Entrevista al representante de la MCLCP-Junín)

Respecto a los actores más influyentes en el GR, los miembros del COPARE encuestados coinciden en señalar que es el partido regional tiene un fuerte peso en las decisiones que se toman respecto a la educación.

En cambio, desde la mirada del representante de la MCLCP, el actor más importante en la región es la Iglesia, en especial el arzobispo. Coincide con esta apreciación el representante de la Cámara de Comercio, quien agrega que los colegios profesionales y las ONG también son actores influyentes.

*“Respecto al principal actor en nuestra región se ha hecho un sondeo de actores y el principal actor es la Iglesia, personalizada en el arzobispo Pedro Barreto Jimeno, por una posición bastante clara e identificada con la población en términos sociales y ambientales fundamentalmente.”* (Entrevista al representante de la MCLCP-Junín)

*“Creo que los colegios profesionales son más influyentes, unos más que otros. Algunas ONG, de la sociedad civil, la iglesia, donde nuestro monseñor ha tenido varios pronunciamientos en temas ambientales.”* (Entrevista a representante de la Cámara de Comercio-Junín)

En el mundo de la educación, los actores identificados como más influyentes son los padres de familia, el sindicato y el COPARE. Sin embargo, como se verá más adelante, el COPARE no está en funcionamiento y, desde la autopercepción de sus integrantes, no tiene influencia.

Por otro lado, los padres de familia no constituyen un colectivo articulado, tienen importancia directamente en la escuela pero no en las políticas educativas. En resumen, en el mundo de la educación no se identifica con claridad a ningún actor influyente.

*“En la parte educativa, se ha observado [a] los padres de familia y está el COPARE, los sindicatos y también otros sectores que participan activamente.”* (Entrevista a representante de la DRE-Junín)

En relación al COPARE, los encuestados señalan que la DRE es el actor más influyente y en segundo lugar señalan a la MCLCP. Estas opiniones brindan pistas para considerar a esta como un aliado importante para las estrategias de fortalecimiento del COPARE.

La agenda regional pareciera dispersa de acuerdo a los comentarios recogidos; sin embargo, hay coincidencias en percibir que los temas de salud y educación están presentes.

Si bien desde la DRE-Junín se señala que la educación ha sido priorizada, desde la MCLCP se menciona que los temas de gestión transparente y participación ciudadana, relacionados

con los conflictos sociales, son los más presentes en el departamento.

*“En la agenda regional un tema sensible es el de transparencia pública, ligado con participación ciudadana, y otro es el de conflictos vinculados con el aspecto laboral y ambiental.”* (Entrevista al representante de la MCLCP-Junín)

*“Los prioritarios son educación y salud de la mano.”* (Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-Junín)

Los temas de la agenda educativa están marcados por las prioridades nacionales, como son la educación inicial, la atención a la primera infancia, la adecuación del Diseño Curricular Nacional (DCN) a través del Diseño Curricular Regional (DCR) y, desde la particularidad regional, la alfabetización.

*“Uno de los principales [temas] que se viene trabajando dentro del marco jurídico del Ministerio de Educación con prioridad a la educación inicial, especialmente en los primeros años que se está dando como parte fundamental dentro del desarrollo curricular, tanto del material de evaluación y lo que viene a ser presencia de maestros de los distintos lugares del ámbito regional.”* (Entrevista a representante de la DRE-Junín)

*“La educación es de prioridad. Prueba de ello [es] que estamos implementando el programa de Alfabetización Cero; es un programa que tiene alta prioridad y es un programa que ha sido impulsado en el presente año con el objetivo de llegar a la meta que Junín esté libre de analfabetismo en los próximos años.”* (Entrevista a representante de la DRE-Junín)

Cinco de los diez miembros del COPARE encuestados coinciden en que la educación ha sido priorizada por el GR; mientras que cuatro perciben que no.

Sin embargo, en las respuestas a la siguiente pregunta, sobre la actuación del GR en relación a la educación, se observa que tal priorización es relativizada, ya que se percibe que la educación no es una real prioridad (ver el cuadro 7).

Cuadro 7. ¿Con cuáles de las siguientes frases estaría de acuerdo, en desacuerdo o medianamente de acuerdo? (Junín)

	De acuerdo	Medianamente de acuerdo	En desacuerdo
El Gobierno Regional ha priorizado la educación	1	4	5
El Gobierno Regional está mejorando la educación	1	4	5
El Gobierno Regional no hace nada por mejorar la educación	6	1	3
No responde		0	

El PER-Junín fue formulado entre los años 2007 y 2008, durante la gestión regional anterior, de acuerdo a los comentarios recogidos. Actualmente se encuentra nuevamente en proceso de formulación, por lo que todavía no es considerado dentro de las políticas regionales. Así, lo que se considera dentro de estas es el Diseño Curricular R y las prioridades de la agenda nacional, pero estos temas todavía no están institucionalizados a nivel del PER.

Tal situación de desconocimiento del PER formulado durante la gestión regional anterior sucede también en otros departamentos y ello se debe a que las autoridades no comprenden la importancia de concertar políticas de Estado de largo plazo, por lo cual, con el cambio de autoridad electa se produce un quiebre que vuelve a foja cero los consensos de la agenda educativa.

*“Por el momento [el PER] está en reconstrucción. Para que se adecúe a la realidad. Ha sido un PER que también obedeció al gobierno anterior, que no ha tenido en cuenta muchos lineamientos, todo eso se está reconstruyendo... Sí, por supuesto es importante el PER junto como*

*el diseño curricular.”* (Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-Junín)

*“Sí se cuenta con un PER. El PER ha sido difundido en la formulación y en la construcción. Estamos hablando del 2007-2008.”* (Entrevista al representante de la MCLCP-Junín)

La debilidad del PER como instrumento de gestión se explica en el hecho de que no logra legitimarse a nivel de la sociedad regional. En parte esto se debe a que su elaboración ha sido un proceso básicamente de gabinete y no de movilización social para construir consensos alrededor de las políticas educativas, como han observado otros estudios.

*“Por celos políticos partidarios, el PER ha sido planteado y propuesto por la gestión anterior y esta gestión no la avala sino lo observa, por lo tanto no utiliza todas las políticas públicas educativas, por esa situación de carácter de egoísmo político. Sin embargo, también podríamos decir que en el propio Gobierno Regional anterior no se tomaron en cuenta la esencia y las propuestas que alcanza el PER. A veces se hace propuesta y documentos importantes, sin embargo en la aplicación está el problema. No*

*ha sido diseñado o no se ha logrado la sensibilización, la difusión y el posicionamiento para hacer que el PER sea un instrumento de uso para transformar y mejorar la educación. Creo que ha faltado el acompañamiento de seguimiento y monitoreo y medir la implementación y difusión del PER.”* (Entrevista al representante de la MCLCP-Junín)

Los comentarios recogidos sobre los procesos de concertación describen un clima de desconfianza tanto desde el GR y las entidades públicas como desde los actores de la sociedad civil. Algunos testimonios insinúan desconfianza, otros son explícitos señalando que en los espacios de concertación participan “infiltrados” que toman fotos para hacer denuncias contra el GR. Estos comentarios dibujan un escenario poco favorable para construir consensos en torno a las políticas educativas.

*“Con un criterio positivo, de aporte, de propuesta, de construcción, no una actitud de protagonismo, una actitud de venir malintencionadamente. Porque vemos que hay infiltrados: en*

*varios espacios sacan fotos, esperan [a ver] qué error cometemos, lo sacan a la prensa. A eso vienen.”* (Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-Junín)

Si bien el PER se encuentra en proceso de reformulación, se indagó sobre el papel que jugó el COPARE en el proceso de formulación anterior. Los propios miembros del COPARE encuestados señalan que el PER anterior fue su aporte; sin embargo, no hay coincidencias en las opiniones, ya que cuatro de los diez encuestados opinan que el PER no fue un logro del COPARE. Esta diferencia evidencia cuestionamientos de fondo sobre el aporte de este y sobre la legitimidad del PER. Esto último se observa en las respuesta sobre el papel del COPARE en la formulación del PER (ver el cuadro 8), donde la mayoría se inclina por afirmar que el COPARE no ha logrado que el PER se elabore y apruebe; la tendencia a señalar que el COPARE no ha movilizizado a los actores es otro aspecto que se observa.

**Cuadro 8. ¿Con cuáles de las siguientes frases estaría de acuerdo, medianamente de acuerdo o en desacuerdo? (Junín)**

	De acuerdo	Medianamente de acuerdo	En desacuerdo
El COPARE ha logrado que el PER se elabore y se apruebe.	4	5	1
El COPARE ha logrado convocar a los actores sociales para que participen en la formulación del PER.	3	4	3
El COPARE no ha logrado casi nada.	0	3	5
Otros		0	
No sabe / No opina		0	

Lo anterior se explica en parte al analizar el funcionamiento del COPARE. Se señala debilidad y se cuestiona su desempeño, aspectos que son asociados al hecho de que pertenece al sector educación, el cual goza de baja credibilidad y se percibe como conflictivo.

*“El COPARE nunca ha funcionado en el nivel de sus responsabilidades, porque se tiene que ver el rol y la responsabilidad de quien tiene la función de dirigir. Funciona en una forma muy débil, poco representativa, poco dinámica, muy poco en términos de autoevaluación y de autocrítica y [con] poca voluntad de mejorarse. Si evaluamos y analizamos su vigencia, la dinámica de su actividad, encontraríamos que mayoritariamente ha estado acéfalo, por la responsabilidad de quien debe dirigir. El sector educación es el menos creíble y más conflictivo.”* (Entrevista al representante de la MCLCP-Junín)

*“Nunca ha funcionado el COPARE. Entonces nosotros ya hemos organizado, tenemos la junta directiva, queremos una participación importante en lo que es el diseño curricular para la educación.”* (Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-Junín)

Incluso con respecto al proceso de formulación del PER se percibe que el COPARE estuvo presente pero con poco protagonismo, siendo esa una de las principales funciones que debió desempeñar, como sí ha sucedido en otros ámbitos analizados.

*“En algún momento participaron en la formulación del PER, en la gestión anterior, sin la suficiente fuerza que debiera tener, pero son los únicos momentos en que hemos visto su participación.”* (Entrevista al representante de la MCLCP-Junín)

*“El COPARE tenía que haber sido uno de los principales impulsores para [que] la sociedad civil pueda participar.”* (Entrevista a representante de la DRE-Junín)

La mayoría de miembros del COPARE encuestados coinciden en señalar que esta instancia no funciona. Esto confirma lo anterior sobre las percepciones de su funcionamiento. Las razones del bajo dinamismo organizativo tienden a señalar que se debe a que la DRE-Junín no convoca.

Ello evidencia que los actores integrantes del COPARE comprenden escasamente su papel clave para dinamizar los espacios de concertación, lo que se suma a la poca voluntad política y a la escasa disponibilidad de tiempo y priorización de estos procesos, todo lo cual juega a favor de su debilitamiento.

A pesar de que el COPARE tiene un bajo dinamismo, los integrantes que participaron en el grupo focal señalan que los principales hitos y avances logrados han sido:

- *Vigilar la gestión educativa y participar en diferentes campos o rubros que corresponden al desarrollo educativo.*
- *El fortalecimiento institucional tanto desde el punto de vista legal como institucional del COPARE.*
- *Logramos una acción activa y productiva en la construcción del PER en coordinación con el consejo nacional.*
- *Haber propiciado la primera reorganización de la dirección regional de educación con la designación de un director regional propuesto por el COPARE, lo que originó la renuncia del director y del COPARE en la época del presidente regional Duarte. (Grupo focal con miembros del COPARE-Junín)*

Las contradicciones que se evidencian entre los participantes en el grupo focal y los encuestados, todos miembros formales del COPARE, evidencian que, dependiendo de a quién se pregunta, las percepciones varían sustancialmente. Ello se debe a que no existe una visión común entre sus miembros, lo que refleja debilidades estructurales que no se han logrado abordar probablemente por su escaso o nulo dinamismo organizativo.

Si bien el COPARE no tiene antecedentes de funcionamiento sostenido en la región, el representante de la DRE señala que desde el año pasado se ha convocado a la reestructuración de sus integrantes con la intención de dinamizarlo. Es probable que el reporte del SSII-PER recoja este proceso y por ello el indicador de

participación alcanza el nivel 2.

*“Hemos impulsado la participación activa de los integrantes del COPARE. Dentro de ello, al mes de octubre del 2011, logramos proyectar y luego emitir la resolución de conformación de COPARE a nivel regional, lo cual no existía desde el mes de enero a octubre, en donde el presidente era el director regional y mi persona se me encargaba como representante del director regional. Se ha impulsado desde octubre, noviembre, diciembre reuniones permanentes para que el COPARE pueda entender su rol protagónico en el futuro de la educación. Se ha planteado armar el estatuto del COPARE, el plan de trabajo de COPARE 2012. Entonces, se ha ido avanzando y existe dentro del COPARE una organización llamada SSII-PER que trabaja con el Consejo Nacional de Educación y tiene como función ver la ejecución de los proyectos educativos regionales de Junín. Entonces los objetivos del SSII-PER y PER han sido incorporados dentro del plan operativo institucional del COPARE. Entonces para el 2012 ya tenemos incorporados algunas políticas en el marco del SSII-PER y PER.”* (Entrevista a representante de la DRE-Junín)

Una de las limitaciones del funcionamiento del COPARE es la poca claridad sobre él en algunos de sus integrantes, que aprovechan el espacio con otros objetivos.

Ciertamente, esto debe producir incomodidad en los demás integrantes y, como resultado, un debilitamiento del espacio para la gestión concertada de las políticas educativas.

*“[...] a veces hay actores que politizan el hecho o aprovechan el espacio para protagonismo. Esta es una dificultad que tenemos en el COPARE.”* (Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-Junín)

Relacionado con la poca claridad de la naturaleza institucional del COPARE, está el hecho de que los actores no asumen la responsabilidad y la apropiación del espacio como un derecho a la participación en la gestión del “bien común”, como bien señala el representante de la MCLCP.

*“¿En su opinión, cree usted que el COPARE hace vigilancia y rendición de cuentas que asegure la transparencia de la gestión educativa? Nunca han hecho un informe de gestión del COPARE... Creo que por un lado no ha habido el suficiente fortalecimiento de capacidades para la vigilancia o para la participación, ahí tendríamos que responsabilizarnos muchas instituciones.”* (Entrevista al representante de la MCLCP-Junín)

## 2.2.2 Demandas para el fortalecimiento del COPARE de Junín

El análisis del acápite anterior evidencia las debilidades del COPARE-Junín para su desempeño como actor regional de la gestión de las políticas educativas, entre las que destacan: el clima de desconfianza, escaso dinamismo organizativo, cuestionamientos a su legitimidad y a la representación de los actores que lo integran y, asimismo, escasa comprensión de los actores sobre la naturaleza institucional de esta instancia.

Los miembros del COPARE encuestados señalan que las actividades realizadas con mayores logros, en los últimos cinco años, han sido la implementación de talleres y de mecanismos de consulta para recoger aportes para la construcción del PER, como muestra el cuadro 9. Así, a pesar del bajo nivel de dinamismo, se aprecia que el COPARE ha tenido una participación en la construcción del PER, aunque este ha sido desconocido por el actual GR, como se ha señalado.

**Cuadro 9. En su opinión, ¿cuáles son las actividades que el COPARE ha realizado con buenos resultados en los últimos cinco años? (Junín)**

	Frecuencia
El COPARE ha realizado talleres y/o reuniones para debatir el PER	5
El COPARE ha realizado una campaña para sensibilizar a la población sobre la importancia de la educación	1
El COPARE ha realizado consultas con los actores para elaborar propuestas educativas como el DCR y la EIB, entre otras	9
Otros	2*
No sabe / No opina	0

\*Campañas de sensibilización (sin la DREJ) y participación en talleres de organizaciones ajenas a la DREJ.

Uno de los primeros pasos identificados que debe emprender el COPARE es la recomposición de sus integrantes con la finalidad de remontar la legitimidad en la representación. Asimismo, el representante de la DRE-Junín señala la importancia de contar con infraestructura y con inscripción en Registros Públicos. Esto último evidencia una comprensión limitada de la naturaleza institucional y de la norma del reglamento de gestión educativa, que reconoce la institucionalización del COPARE sin necesidad de tal inscripción.

*[¿Y para influir, cómo se imagina que debería funcionar el COPARE?]*

*“Primero, que se arranque desde una legalidad y legitimidad de sus integrantes. Eso parte de quiénes deben estar y quiénes califican para estar, que no tienen que ser simples personas que no representen a nadie y que más bien por el contrario tengan intereses personales.”* (Entrevista al representante de la MCLCP-Junín)

*“Primero, tener un local y lo otro se debe colegiar e inscribir en Registros Públicos. ¿Qué tipo de estrategias recomendaría?, sería hacer reuniones focalizadas con diferentes actores.”* (Entrevista a representante de la DRE-Junín)

La demanda por infraestructura (local e insumos de oficina, entre otros) es una demanda sentida por los COPARE a nivel nacional. Sin embargo, la experiencia demuestra que este factor no es condicionante de sus fortalezas, pues en otros ámbitos aun con la falta de infraestructura los COPARE han jugado un papel protagónico en los procesos de concertación y de formulación del PER.

*“Un local propio, inscribirse a Registros Públicos y eso le va a dar cierto soporte, porque nosotros tenemos dificultades, no tenemos dónde reunirnos, no hay local, tenemos que estar andando de local en local... y ver desde el pensamiento más complejo, y entender que nosotros pode-*

*mos ser partícipes directos dentro del rumbo que va a tomar la educación en Junín..”* (Entrevista a representante de la DRE-Junín)

Otro de los factores para el fortalecimiento del COPARE lo constituye la formación de alianzas estratégicas, como bien señala el representante de la Cámara de Comercio. Esta idea es acorde a los planteamientos señalados arriba sobre la recomposición del COPARE.

*“El COPARE necesita de aliados estratégicos, necesita de instituciones como la cámara, entre otras de la sociedad civil, porque si trabaja cada uno por su lado, hacemos muy poca fuerza.”* (Entrevista a representante de la Cámara de Comercio-Junín)

Respecto a las perspectivas del COPARE, como se ha mencionado, está en proceso de recomposición. Esta crisis, que ciertamente impulsa a mirar hacia adelante y aprovechar las potencialidades, de cara a fortalecer la descentralización educativa –considerando además que hay un contexto favorable en la actual gestión del MINEDU–, puede constituirse en una oportunidad. En este orden de ideas, el representante de la DRE-Junín imagina al COPARE en el futuro con las siguientes potencialidades que forman parte de la ruta de trabajo de su fortalecimiento:

*a. Seguimiento y evaluación del PER. Elaboración del nuevo PER.*

*b. Vigilancia social y rendición de cuentas. Empoderamiento de los padres de familia en el desarrollo del PER y el DCR.*

*c. Canales de comunicación y diálogo entre población y Gobierno Regional.*

*d. Realizar las doce mesas de diálogo, una por cada UGEL.*

*e. Coordinar con los COPALE y el CNE [para] el fortalecimiento de los COPALE.*

*f. Opinar sobre las políticas regionales y nacionales. Insistir a los doce directores de la UGEL para que funcionen sus locales con la participación de los CONEI.*

*g. Promover convenios entre la DRE y organizaciones regionales.*

*h. Estrategias de sostenibilidad del PER tanto administrativa técnica y económica.* (Entrevista a representante de la DRE-Junín)

Por otra parte, se indagó sobre sugerencias de asistencia técnica, logrando recoger comentarios que van en el orden de ideas sobre la puesta en práctica de la ruta de trabajo que se ha trazado el COPARE, liderado por la DRE-J, a través de la implementación de estrategias y el desarrollo de herramientas que permitan formular el PER:

Ruta de trabajo, a nivel macro.

- *Socializarla y discutirla en mesa.*
- *Cuantificarla.*
- *Ver las actividades de la ruta de trabajo.*
- *Fortalecimiento.*
- *Documentación.*

(Entrevista a representante de la DRE-Junín)

La mayoría de encuestados consideran que el COPARE debe influir en las políticas educativas de la región. Así, las capacidades a desarrollar deben estar orientadas a la incidencia pública y política, lo cual armoniza con los planteamientos de la DRE-Junín (ver el cuadro 10).

Cuadro 10. ¿Con cuáles de las siguientes frases estaría usted de acuerdo, medianamente de acuerdo o en desacuerdo? (Junín)

	De acuerdo	Medianamente de acuerdo	En desacuerdo
El COPARE es un espacio de participación para la concertación de las políticas educativas	9	1	0
El COPARE debe influir en las autoridades para que se implemente el PER	10	0	0
La calidad educativa debe cambiar, por eso es importante la influencia del COPARE en las autoridades educativas y del Gobierno Regional	9	1	0
El PER es un instrumento de gestión de las políticas educativas, por eso el COPARE debe exigir que se implemente.	9	0	0
Otros		0	
No sabe / No opina		0	

Existen coincidencias respecto a lo que debe hacer el COPARE, entre los miembros encuestados (ver el cuadro 11).

Todos consideran que el PER debe ser conocido por la ciudadanía y que para ello el COPARE tiene que jugar un papel estratégico. Igualmente, hay acuerdo sobre la función de seguimiento y vigilancia al PER.

Así mismo, por unanimidad hay acuerdo res-

pecto a que debe incorporarse la representación de padres de familia y estudiantes.

Respecto a los temas con menor consenso, se menciona la ampliación de la participación de actores, pero esto no llama la atención debido a que otros estudios evidencian que el mundo de la educación suele ser muy especializado y poco abierto a la opinión de otros actores que no se desempeñan en el campo de la educación.

**Cuadro 11. Respecto a las estrategias que el COPARE debe implementar para fortalecerse, ¿con cuáles de las siguientes frases estaría usted de acuerdo, medianamente de acuerdo o, en desacuerdo? (Junín)**

	De acuerdo	Medianamente de acuerdo	En desacuerdo
Difundir en la población el conocimiento del PER y de lo que hace el COPARE	10	0	0
Hacer seguimiento y vigilancia a las políticas educativas que implementa la DRE	10	0	0
Tener una web para informar sobre las políticas educativas	9	1	0
Ampliar el número de actores sociales que participan en el COPARE	8	1	1
Incorporar la participación de padres de familia y estudiantes en el COPARE	10	0	0
Hacer un reglamento de funcionamiento del COPARE para que sea presidido no solo por el director de la DRE	7	1	1
Desarrollar capacidades para negociar con las autoridades las prioridades de política educativa	9	0	0
Contar con herramientas de gestión para posicionarse como actor regional	9	0	0
Otros		0	
No sabe/ no opina		0	

## 2.3 San Martín: el escenario regional de participación en educación y el COPARE

El reporte del SSII-PER coloca a San Martín en el nivel 2 en cuanto a gestión participativa, mientras el área de planificación es la que muestra el más alto nivel, situándose en 5: “Como se observa, el área más desarrollada de la región San Martín es la de la articulación progresiva del PER en las herramientas de planificación regional, que se ubica en el nivel 5 o muy avanzado de la escala.

En un nivel intermedio se encuentra el área de la gestión presupuestal (área 2): en el nivel 3 de la escala. Las áreas que se encuentran en un nivel inicial según la calificación en la escala, son las de profesionalización de la función pública y gestión participativa, se encuentran en el nivel 2” (CNE s. f.c).

Los resultados del análisis coinciden con el SSII-PER en el sentido de que la agenda educativa es una prioridad para el GR. Por otro lado,

respecto a la participación y concertación ciudadana, como se verá más adelante, los procesos discurren por el canal institucionalizado denominado Consejo Regional de Educación.

Sin duda, entre los cuatro ámbitos analizados, San Martín resulta ser uno de los escenarios regionales más favorables a los procesos de concertación en relación a la gestión de las políticas educativas. Un factor que juega a favor de esto es el hecho de que el presidente regional, César Villanueva Arévalo, ha sido reelecto y por lo tanto tiene mayor experiencia en la gestión del Gobierno Regional.

Se suma a ello la implementación del modelo de gestión educativa descentralizada de San Martín, que ha sido normado y se viene ejecutando a través de varios PIP con la asistencia técnica de Suma-Usaid<sup>6</sup>.

### 2.3.1 Percepciones sobre el COPARE de San Martín

Los actores entrevistados perciben que el escenario regional para la concertación de las políticas de desarrollo es favorable, aunque con ciertas limitaciones. Se percibe que existe apertura al diálogo, pero que algunos funcionarios no armonizan con el enfoque participativo del presidente regional. La crítica viene fundamentalmente del hecho de que los acuerdos que se firman no se cumplen.

*“Aunque parezca contradictorio, nuestro presidente tiene mucha voluntad, tiene bastante apertura al diálogo. El problema es que algunos de sus funcionarios no van de la mano con*

*esa apertura de diálogo que tiene el presidente. Es decir, él toma acuerdos, los firma, pero no se cumplen.” (Entrevista a representante de la MCLCP)*

A la pregunta “¿Qué valor considera que le otorga el Gobierno Regional a la concertación: del 1 al 5, qué calificación le pondría?”, desde la MCLCP se valora con 2 debido a las críticas, sin embargo, desde el Gobierno Regional se valora con 4, fundamentando que:

*“Porque todos los aspectos que tienen que ver con la misma participación, concertación, vigi-*

<sup>6</sup> Mediante la Ordenanza Regional N° 011-2010-GRSM/CR, el Gobierno Regional de San Martín aprueba el Modelo de Gestión Educativa Regional y el Diseño Curricular Regional, asimismo dispone que la Gerencia Regional de Desarrollo Social, a través de la Dirección Regional de Educación, como órgano especializado, elabore los instrumentos necesarios para la implementación del modelo (Gobierno Regional de San Martín 2010).

*lancia son espacios que el mismo gobierno viene promoviendo para que todas las organizaciones participen... Desde la Gerencia de Desarrollo Social y el GR se impulsa constantemente para que se desarrollen talleres, se desarrollen reuniones intersectoriales de participación que permitan recoger las necesidades del pueblo.” (Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-San Martín)*

Las percepciones sobre la apertura del presidente regional y los alcances de los procesos de concertación se diferencian según el tipo de actor, aspecto que no llama la atención. Lo interesante es que, con matices, existe coincidencia respecto a la valoración de la concertación por parte del Gobierno Regional.

*“[...] no existe una participación masiva en estos momentos de organizaciones de base, empresas... Doy un ejemplo: ninguna cámara de comercio se animó a participar en el CCR, pese a que los empresarios representan con los productores 40% de la sociedad civil. No ha habido mayor interés. Entonces, falta por parte de las autoridades regionales, provinciales, locales, distritales promover la participación ciudadana en sus ambientes.” (Entrevista a representante de la Cámara de Comercio-San Martín)*

*“[...] existe una predisposición por parte de las organizaciones, por la misma confianza y apertura del gobierno para dialogar con la sociedad civil.” (Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-San Martín)*

Entre los factores que limitan los procesos de concertación, se identifica que falta actualizar los planes concertados y promover su conocimiento por parte de la ciudadanía; otro factor señalado es que los enfoques de participación ciudadana no son compartidos entre los funcionarios y las ideologías, entendidas estas como conjuntos de ideas que representan intereses de algunos grupos y actores sociales.

*“[...] existen ideologías políticas, criterios de cada grupo, de cada organización; sin embargo, todos estamos empujando el mismo carro de desarrollo de la región San Martín. (Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-San Martín)*

*Nuestro GR está trabajando con un plan de de-*

*sarrollo de hace más de cinco años y que no ha sido actualizado y que no es reconocido por la mayoría de la gente; es una gran debilidad. Si entendemos que todos los procesos son concertados, realmente concertados, los presupuestos participativos se trabajarían de acuerdo al plan de desarrollo. Esa es una de las grandes debilidades que no permiten que la participación ciudadana se sienta en el gobierno. (Entrevista a representante de la MCLCP-San Martín)*

*Hay funcionarios que todavía no asumen el gran potencial que les puede dar lo participativo en la toma de decisiones. (Entrevista a representante de la MCLCP-San Martín)*

También se observa con preocupación el hecho de que el presidente regional ha asumido por segunda vez la presidencia de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y, por la experiencia previa, cuando fue el primer presidente electo de dicha asamblea en su mandato anterior, se piensa que puede haber un descuido en la gestión del GR.

*“Lo otro es que nuestro presidente ha tomado una hegemonía como persona pública. Asumió la presidencia del consejo de la Asamblea Nacional de Presidentes Regionales nuevamente y ese año se ha descuidado un poco.” (Entrevista a representante de la MCLCP-San Martín)*

Otra de las críticas a la gestión regional se relaciona con el presupuesto participativo, ya que se observa que el porcentaje sometido al proceso de concertación es mínimo, siendo solo 5% del total del Presupuesto con que cuenta el Gobierno Regional. Pero también se señala que con la asistencia del Grupo Propuesta Ciudadana se está buscando mejorar el mecanismo participativo.

*“[...] el año pasado el Gobierno Regional ha hecho ejecución presupuestaria de 250 millones de soles aproximadamente. Pero de ellos, ¿cuántos se priorizaron en el presupuesto participativo? Solo apenas diez millones, es decir ni el 5% de la ejecución presupuestaria que no se concertó con la población. Entonces se toman todavía decisiones solo en el nivel de gobierno, eso quiere decir que está fallando.” (Entrevista a representante de la MCLCP-San Martín)*

*“[...] gracias a Propuesta Ciudadana, que ha he-*

*cho una propuesta que está sirviendo de piso y vamos a ver cómo salen las propuestas de mejorar la ordenanza de presupuesto participativo y también participar en el plan de desarrollo concertado, donde queremos que aparezca todas las propuestas del acuerdo regional y también el plan de desarrollo institucional del GR.”* (Entrevista a representante de la Cámara de Comercio-San Martín)

Respecto a las prioridades de desarrollo de la agenda regional, se observa un balance entre apuestas por el desarrollo humano y apuestas por el desarrollo económico.

Así, desde la mirada del representante de la Cámara de Comercio, la agenda regional está enfocada en la producción de café y cacao y las apuestas por el desarrollo humano están centradas en salud y educación. La encuesta aplicada a miembros del COPARE corrobora la percepción de que la educación es una prioridad.

*“Estamos trabajando en educación y salud. En educación hemos hecho seguimiento concertado a las metas que están en el Programa Estratégico Logros y Aprendizaje, que son parte del acuerdo regional. Hay un informe que se ha elaborado al respecto en una comisión mixta.”* (Entrevista a representante de la Cámara de Comercio-San Martín)

En la misma línea de ideas, en la encuesta los miembros del COPARE perciben que el tema educativo ha sido priorizado por el Gobierno Regional.

Cabe resaltar que el representante de la Cáma-

ra de Comercio está informado e involucrado en los procesos de concertación, lo cual podría considerarse un indicador del nivel de articulación entre las apuestas económicas y las de desarrollo humano. Cabe resaltar que en los otros ámbitos de análisis no se observa la misma situación de involucramiento del actor empresarial.

*“[...] si tienes todo ese concepto de ser empresario responsable socialmente, no sabemos si hemos llegado a ese nivel todavía, pero yo creo que sí hay una nueva visión para influir en ese poder económico, en ese poder político.”* (Entrevista a representante de la Cámara de Comercio-San Martín)

Se percibe que existe un modelo de desarrollo propio de la región, donde el liderazgo del presidente regional es valorado. Esta apreciación es un elemento de identificación con los procesos de gestión del desarrollo en curso que sin duda tienen un componente de cohesión social.

*“El presidente César Villanueva tiene un liderazgo indiscutible en la región, tal es ahora que nuestro modelo San Martín debe ser puesto, no como una panacea, sino como un ejemplo de que se puede desarrollar unas cosas.”* (Entrevista a representante de la Cámara de Comercio-San Martín)

Como se aprecia en el cuadro 12, La encuesta realizada a miembros del COPARE evidencia coincidencia sobre la percepción de los actores entrevistados en relación a que en San Martín hay avances en el tema educativo.

**Cuadro 12. ¿Con cuáles de las siguientes frases estaría usted de acuerdo, en desacuerdo o medianamente de acuerdo? (San Martín)**

	De acuerdo	Medianamente de acuerdo	En desacuerdo
El Gobierno Regional ha priorizado la educación	3	4	3
El Gobierno Regional está mejorando la educación	5	4	1
El Gobierno Regional no hace nada por mejorar la educación	2	0	8
No sabe / No opina		0	

Los actores identificados más influyentes en la región son los productores de café y cacao. En el caso del mundo de la educación, se menciona al Colegio de Profesores, al sindicato de maestros SUTE y a la MCLCP.

Se percibe que los partidos políticos y los grupos regionales son menos influyentes, pero esta apreciación no coincide con la de los miembros del COPARE, que consideran –de acuerdo a los resultados de la encuesta aplicada, que el partido del GR es el actor más influyente.

Una hipótesis explicativa es que esta discrepancia puede reflejar la dispersión de poderes en el escenario regional, no habiendo claramente actores que influyan de manera determinante en el GR, en todo caso lo hacen en función de los temas de la agenda.

El PER fue aprobado en el año 2006 y se han venido ejecutando algunas de sus políticas a través de PIP de nivel regional y local. En tal sentido es considerado una herramienta de gestión de las políticas educativas.

*“Justamente este PER ha sido difundido a nivel de la región... aprobado en el año 2006 y desde esa época se viene ejecutando. Si bien es cierto a veces solo nos dedicamos a los que nos compete, pero como educación ha ido difundiendo a lo largo de toda la región y creemos que to-*

*das las autoridades están comprometidas para esta implementación y [para] que sea efectiva.”* (Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-San Martín)

De acuerdo a la información recogida, en San Martín el PER se construyó en un amplio proceso participativo y fue uno de los primeros departamentos en aprobarlo.

Confluyeron en este esfuerzo las ONG, especialmente Aprender –el proyecto antecesor de Suma, que actualmente se encuentra en ejecución–. También se movilizaron los actores sociales desde el nivel local a través de los COPALE y las UGEL.

*“[San Martín fue] la primera región en embarcarse en elaborar su proyecto educativo regional. Entonces, había una motivación desde el GR que decía que uno de sus pilares de su gobierno iba a ser la educación y el otro iba a ser el aspecto ambiental... y funcionaban los COPARES y los COPALES, probablemente la motivación fue el proyecto educativo.”* (Participante en un grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)

*“[Hubo] un evento grande que se hizo en Tarpoto en el Coliseo Cerrado de San Martín, donde tuvo una participación masiva con representantes de la UGEL para validar ya y presentar justamente la propuesta de todo un trabajo de consolidación de diagnóstico desde las provincias hacia la región.”* (Participante en un grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)

La misma perspectiva es compartida por los miembros del COPARE que fueron encuestados respecto a que la aprobación del PER ha sido un logro del COPARE. Solo dos personas

encuestadas muestran una postura más crítica, señalando que el COPARE no ha logrado casi nada (ver el cuadro 13).

**Cuadro 13. ¿Con cuáles de las siguientes frases estaría usted de acuerdo, medianamente de acuerdo o en desacuerdo? (San Martín)**

	De acuerdo	Medianamente de acuerdo	En desacuerdo
El COPARE ha logrado que el PER se elabore y se apruebe.	7	1	2
El COPARE ha logrado convocar a los actores sociales para que participen en la formulación del PER.	7	3	0
El COPARE no ha logrado casi nada.	2	1	7
Otros		0	
No sabe / No opina		0	

Las prioridades educativas del PER guardan estrecha relación con la agenda nacional propuesta por el Consejo Nacional de Educación y el Ministerio de Educación. Por un lado, se está implementando el Programa Estratégico de Logros de Aprendizajes, al igual que en otros departamentos del país, que fuera impulsado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el MINEDU.

Por otro lado, la atención a la primera infancia es otro tema de la agenda nacional impulsado por diversos colectivos de la sociedad civil regional y que ha sido asumido por el gobierno nacional al igual que por los gobiernos regionales y locales.

Así mismo, se observa que la agenda educativa está incorporada en la agenda de desarrollo

regional, pues forma parte del plan estratégico del GR, el cual, según información recogida, está en proceso de ser aprobado por ordenanza regional.

*“[...] se ha priorizado la atención a la primera infancia, lo que corresponde a la ampliación de la cobertura y atención que está enmarcado dentro del Programa Estratégico Logros y Aprendizaje (PELA). Así mismo, también a lo que corresponde a los logros de aprendizaje que es el segundo objetivo principal y lo que es gestión educativa descentralizada. Son tres aspectos que incluso están incorporados dentro del plan estratégico del Gobierno Regional San Martín, ya que en días posteriores recién fue aprobado por el Consejo Regional y ya en los días siguiente ya debe de estar saliendo la ordenanza regional de aprobación de este plan estratégico.”* (Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-San Martín)

Además de las políticas nacionales, en el marco del PER se han priorizado las políticas de fortalecimiento de docentes y de sociedad educadora.

*“Todo lo que es fortalecimiento de capacidades docentes ha sido priorizado, eso para nosotros ha sido fundamental... En segundo orden, todo lo que es la gestión educativa regional. El otro tema que ha sido fuertemente trabajado ha sido la política de lineamiento con la sociedad educadora.”* (Entrevista al Director de Educación de la Región-San Martín)

Respecto a las percepciones sobre el funcionamiento del COPARE, un primer punto a destacar es su composición: al igual que en los COPARE de otros departamentos, en San Martín está integrado por diferentes actores sociales regionales, como son el sindicato, el Colegio de Profesores y ONGs como Suma y CEPCO.

*“El COPARE está integrado por miembros de la sociedad civil, como el Colegio de Profesores de la Región San Martín, el sindicato de maestros. Hemos tenido la presencia de las ONG a través del proyecto Suma, CEPCO... y están los otros sectores de la región que son convocados por la dirección regional.”* (Entrevista al Director de Educación de la Región-San Martín)

La trayectoria del COPARE de San Martín, de acuerdo a la información recogida, evidencia que este se impulsó en el año 2004 y que para su funcionamiento contó con el soporte financiero de un PIP, lo cual permitió la elaboración del PER. En su primera etapa, el COPARE fue muy dinámico y un protagonista en el proceso de concertación del PER. Sin embargo, luego de concluida esta primera etapa y de haber logrado la aprobación del PER, el impulso inicial se desaceleró debido a que se cuenta con menos recursos y hay menor claridad y acuerdos para la actoría social<sup>7</sup>.

*“En el año 2004, cuando ya se dio nacimiento al COPARE, se hizo mucha incidencia en los gobier-*

*nos locales en los presupuestos participativos y es ahí donde se logra hacer un proyecto de inversión pública, donde uno de sus componentes era la elaboración del Proyecto Educativo Regional.”* (Entrevista a un ex Director Regional de Educación-San Martín)

Los integrantes del COPARE perciben que la dinámica organizativa se ha desacelerado en comparación a lo que fuera durante el proceso de elaboración del PER, llegando a percibirse por momentos que no está funcionando. Así, una de las principales limitaciones es que hay poca asistencia a sus reuniones. La falta de presupuesto para el funcionamiento del COPARE es también percibida como una debilidad para su dinamismo y se considera que el aporte de las organizaciones de la sociedad civil es vital para su funcionamiento. Por otro lado, al estar presidido por el director regional, la convocatoria está sujeta a la disponibilidad de la DRE, lo que afecta su dinamismo. Así, el conjunto de factores desfavorables ha debilitado las capacidades de actuación para la concertación del COPARE.

*“[...] el recargo de actividades del Director Regional no le permite dar un espacio para la convocatoria de este espacio.”* (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)

*“Bueno, actualmente el problema es que ya no hay asistencia masiva, hay asistencia, pero no amplia. También el tema presupuestario, porque para que se movilicen de diferentes sitios significa un pago de pasajes, estadía, alimentación y eso es bastante complicado. En esa época había apoyo de varias instituciones para el proyecto educativo regional... Yo creo que aquí lo importante es el apoyo de la sociedad civil de las instituciones interesadas por la educación.”* (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)

En el mismo orden de ideas, la encuesta aplicada a los miembros evidencia que en general se percibe que el COPARE no está funcionando.

<sup>7</sup> Asumimos la siguiente definición de actores sociales: “éstos participan en la definición de intereses, prioridades y control del quehacer público, buscan incidir en la toma de decisiones, deliberar argumentativamente acerca de los temas de la agenda que preocupa a la comunidad política y coordinar sus esfuerzos de generación y ampliación de bienes públicos que no aseguran por sí solos el Estado ni el mercado” (De la Maza 2010: 114).

Los miembros del COPARE son críticos sobre el funcionamiento de esta instancia: observan que sesiona con poca frecuencia y que, por comentarios recogidos, estas sesiones se llevan a cabo una vez al año e incluso con menor frecuencia. El bajo dinamismo organizativo del COPARE es también cuestionado porque en tanto no existe una asamblea del mismo, solo sesiona el consejo directivo, lo cual conlleva el cuestionamiento de sus acuerdos y de su representatividad.

*“Sí, en el 2004, 2005, 2006 el COPARE ha tenido mayor presencia, mayor convocatoria, debilitándose el COPARE en el año 2006, 2007, 2008, porque no hubo mayores convocatorias por parte de la dirección regional.”* (Entrevista a un ex Director Regional de Educación-San Martín)

*“[...] la última reunión que hemos tenido, para graficar lo que estoy diciendo, se hizo creo en el mes de octubre [2011]... Se había reunido después de dos años y después de dos años se leía el acta de dos años atrás donde los participantes habían cambiado.”* (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)

*“El Consejo Directivo del COPARE no digo que no funcione, eso lo han reconocido ellos. Ellos... ¿a quién representan cinco personas?, ¿a una región? Ahí pierde su papel representativo. Si tuvieras una asamblea sería excelente, esa asamblea se reúne cada dos años, ¿a quién están representando? Son voceros de ellos mismos, eso hay que corregir.”* (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)

Las limitaciones del COPARE se hacen más evidentes en lo que señala el representante de la MCLCP respecto a su falta de apoyo a la campaña de buen inicio del año escolar que impulsó el MINEDU y por ello fue la MCLCP quien asumió esta labor de promoción.

*“COPARE se comprometió a apoyar la mejora de la calidad educativa, pero no hizo nada. Pero desde la Mesa de concertación se hizo el trabajo de promover el buen inicio de clase.”* (Entrevista a representante de la MCLCP-San Martín)

Otro aspecto crítico es la representación de las organizaciones e instituciones que integran el COPARE y se observa una alta rotación en la

representación de las organizaciones y/o instituciones acreditadas. También hay poca claridad sobre sus funciones. Así, por ejemplo, el SUTE plantea su agenda como gremio en esta instancia, que si bien es el espacio para concertar las políticas educativas, entre ellas las relacionadas con los docentes, sin embargo, no constituye un lugar para la negociación del sindicato. Lo que pasa es que este actor aprovecha la presencia del director regional para plantear su agenda gremial, lo cual genera incomodidad entre los miembros porque se altera la naturaleza institucional del COPARE.

*“[...] hay una escasa participación de los miembros, porque son nuevos. Uno se siente un poco incómodo porque algunos que conocen intervienen y otros no. Incluso esa confusión de roles entre director y presidente del COPARE se da con la gente que participa en la base, por ejemplo, el SUTEP va a pedir, a hacer exigencias como SUTEP y no como COPARE, entonces es una confusión. La APAFA va a pedir cosas cuando empiezan las clases; el director le va a rendir cuentas... Es decir, es un enredo tal que uno se siente tan mal en la reunión que no conduce a tratar los temas de fondo y lo que debe de hacer es un seguimiento al Proyecto Educativo Regional.”* (Participante en un grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)

Hay quienes califican la participación del COPARE en el escenario regional con 4 y otros con 2. Quienes la califican con menor puntaje señalan que el COPARE no ha influido en la toma de decisiones, que es más bien una instancia consultiva que no logra influir. Por otro lado, quienes la califican con más alto puntaje pertenecen al sector público regional.

*“[...] fue eso, participación más consultiva, más no han influido en la toma de decisiones.”* (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)

*“Es un espacio en el cual nosotros podemos medir cuál es el nivel de satisfacción de la población frente a los servicios que brinda el Estado a través de educación.”* (Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-San Martín)

Según los respuestas de los miembros del CO-

PARE, los actores más influyentes en el COPARE son el representante de la DRE, que es usualmente quien lo preside, la MCLCP, el Colegio de Profesores y el sindicato.

Igualmente, los miembros del COPARE encuestados, que no participaron en el grupo fo-

cal, coinciden en la percepción respecto a las debilidades de esta instancia, las cuales están referidas a la falta de recursos, la baja asistencia de sus integrantes, el poco conocimiento de la labor que desempeñan y la escasa voluntad política para que sea un espacio de concertación de la gestión educativa (ver el cuadro 14).

Cuadro 14. En su opinión, ¿cuáles serían las principales debilidades del COPARE como espacio de participación? (San Martín)

	Frecuencia
El COPARE no cuenta con recursos	8
La mayoría de miembros del COPARE no participan, solo figuran en la resolución.	3
El trabajo que realiza el COPARE es poco conocido por las autoridades y por ello es poco valorado	4
Existe escasa voluntad política para que el COPARE sea un espacio de participación	8
Otras	0
No sabe / No opina	0

En San Martín se evidencia duplicidad de espacios de concertación con las mismas funciones de gestión de las políticas educativas a través de la CRE y del COPARE, situación similar a la descrita en Ayacucho. La diferencia entre esos dos espacios es que el COPARE pertenece a la arquitectura institucional de la DRE, mientras que la comisión es una instancia presidida por el vicepresidente del GR. Llama la atención que ambos espacios estén integrados por los mismos miembros, es decir, que los ac-

tores participen en ambos espacios y que no incomode la duplicidad.

*“En lo que corresponde a educación, por ejemplo, tenemos, la Comisión Regional de Educación. Esta comisión está representada por diferentes representantes, digámoslo así, de la sociedad civil y que participan en el tema educativo de la región.”* (Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-San Martín)

*“La Comisión Regional de Educación tiene más*

*peso, más decisiones.” (Entrevista a un ex Director Regional de Educación-San Martín)*

*“Está funcionando el COPARE y funciona, también, la Comisión Regional de Educación, que es más una comisión de la parte del ejecutivo que es invitado como parte la Dirección de la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional y algunas entidades invitadas. Pero estando ya hoy fuera de este contexto, podemos darnos cuenta que hay funciones paralelas y eso disminuye o desgasta la fuerza, en todo caso, hace que la sociedad civil vea al COPARE como una entidad más del gobierno y no como parte de la sociedad civil. Puesto que participamos en el COPARE, se participa en la Comisión Regional de Educación.” (Entrevista a un ex Director de Educación de la Región-San Martín)*

*“Bueno, el Consejo Participativo Regional de*

*Educación funciona a nivel del DRE, lo preside el Director Regional de Educación. La Comisión Regional de Educación está a nivel del Gobierno Regional, entonces lo preside el vicepresidente del Gobierno Regional, prácticamente tiene una connotación además de ser técnica, tiene capacidad de decisiones políticas.” (Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-San Martín)*

La hipótesis explicativa, considerando los hallazgos del diagnóstico, es que el debilitamiento del COPARE ha generado un vacío para la concertación y, al mismo tiempo, que la Comisión, al estar institucionalizada en el GR cobra mayor protagonismo en su dimensión política y en tal sentido se ha convertido en el espacio para concertar las políticas educativas, quedando desplazado el COPARE.

### 2.3.2 Demandas para el fortalecimiento del COPARE de San Martín

Esta segunda variable está referida a las demandas de capacidades de los integrantes del COPARE para fortalecer su papel como espacio de concertación de las políticas educativas regionales. En este acápite se analizarán las potencialidades y los factores limitantes para el desempeño de las funciones del COPARE.

Por otro lado, los hallazgos también evidencian la necesidad de manejo de herramientas; igualmente se han identificado las necesidades de desarrollo de capacidades para la incidencia pública y política..

Las funciones que el Reglamento de Gestión Educativa atribuye al COPARE son ejercidas con limitaciones, señalan los integrantes del COPARE. En relación a la función de seguimiento al PER, se critica que no se ha evaluado los PIP implementados en este marco. Por otro lado, en relación al seguimiento al PELA, que correspondería ser realizado por el COPARE, esta es una labor asumida por la MCLCP.

*“El gran problema es que no ha podido funcionar de acuerdo al rol que le compete, a que me refiero. Yo creo que lo que no ha hecho es seguimiento al Proyecto Educativo Regional y tiene que medir, ahí tiene indicadores, entonces no ha hecho el seguimiento. Nosotros no tenemos una evaluación de lo que han sido los PIPs, saber cómo les fue.” (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)*

*“El PER, como parte del seguimiento de la implementación de las políticas es la que ha tenido debilidad del COPARE. Uno, por no tener vida orgánica permanentemente; dos, por la agenda apretada de la dirección que lo presidía; y tres, porque los actores que pertenecían al COPARE no han estado participando de forma orgánica. Es por eso que en el año 2009 nuevamente se repotencia el COPARE y se hace la invitación a estas 46 instituciones. Pero en estos años 2009, 2010, 2011 ha tenido su reflujó el COPARE, donde se ha tenido que seleccionar a las organizaciones que están participando en el COPARE. Ha venido planificando para hacer el seguimiento de las políticas.” (Entrevista a un ex Director Regional de Educación-San Martín)*

*“Sí, debe de hacerlo, puesto que quien hace*

*mayor nivel de seguimiento al PELA es uno de los integrantes del COPARE, que es la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza. Más lo hace como mesa que como COPARE.”* (Entrevista a un ex Director Regional de Educación-San Martín)

Otro de los puntos críticos lo constituye la función de vigilancia al PER. Como se ha señalado líneas arriba, sobre la arquitectura institucional del COPARE, en la función de vigilancia se produce un conflicto de interés en el hecho de que esta instancia es presidida por la DRE y al mismo tiempo debe vigilar la implementación del PER, que está bajo responsabilidad del órgano educativo regional. Los testimonios recogidos observan que se produce una tensión de intereses al ser el COPARE juez y parte en la función de vigilancia. Este es un problema de tipo normativo que no ha sido corregido a la luz de los procesos de concertación de las políticas educativas, pero que se viene discutiendo en diferentes espacios desde el año 2008, cuando fue el primer encuentro de los COPARE en Cusco.

*“[El director regional de educación] al mismo tiempo es juez y parte. Cómo puedo ver yo si he cumplido los ejes, perdón, los indicadores, hacer un seguimiento a los indicadores del Proyecto Educativo Regional, si yo soy quien ejecuta. Entonces, como muchos espacios de participación en el país, el director es juez y parte, cuando la dificultad que tienen ellos es para rendir cuentas. Es tremendo escuchar el reporte de un director regional cuando se le cruza la camiseta de presidente de COPARE y la de director regional, rinde cuentas al COPARE de lo que hace el director regional y ese no es el papel. Tiene que rendir cuentas de lo que hace el COPARE, es decir, todo el seguimiento a la implementación del plan estratégico del Proyecto Educativo Regional.”* (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)

La función de vigilancia del COPARE es una de las más débiles en cuanto a su puesta en marcha. Esta situación no es particular del COPARE de San Martín, sino un nudo crítico para todos los COPARE a nivel nacional. Existe una iniciativa nacional para modificar el Reglamento de Gestión Educativa a fin de mejorar el mecanismo de vigilancia que el

COPARE pueda aplicar en el marco de su función. Los miembros del COPARE señalan, por ejemplo, que no se ha realizado seguimiento y vigilancia a los PIP que se han implementado en el marco del PER, asunto que consideran importante.

*“Solamente la junta directiva ha dado seguimiento al PER, pero después el resto de la asamblea no ha participado. Tampoco en una evaluación y balance de la implementación de las políticas del PER. Ha estado abocado a la tarea de hacer su reglamento interno, eso ya lo iban a aprobar y de repente llega el director y nos dice que eso lo van a cambiar a nivel nacional, los lineamientos básicos. Entonces no se ha logrado avanzar más. Las comisiones están conformadas en función a las funciones precisamente del COPARE, que parecía que iba a dar un norte a esto.”* (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)

Si bien se reconoce que el COPARE jugó un papel importante en el proceso de concertar el PER, se observa que no se le reconoce la capacidad para plantear lineamientos de política y es por ello que se conforma otro espacio: el CRE.

*“Podemos agregar una cosa muy importante en la región: el COPARE cumplió una función muy importante en cuanto a diagnóstico. Hacerlo caminar el proyecto fue la dificultad, porque para hacer funcionar el proyecto educativo se necesitaba lineamientos políticos y el COPARE no está en la capacidad de hacer ningún lineamiento político. Entonces se forma el Consejo Regional de Educación a iniciativa del presidente regional. Lo asume después el vicepresidente y se reúnen instancias que manejan el conocimiento de orientación política. Estaba el consejo regional, la comisión de desarrollo social, la dirección regional, la gerencia de desarrollo social, algunos otros invitados, para buscar la forma de hacer funcionar al Proyecto Educativo Regional con intervención del COPARE.”* (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)

*“Creo que en este caso el Consejo Participativo Regional de Educación nuevamente debe de retomar acciones que tenga que ver con el fortalecimiento de la participación ciudadana.”* (Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-San Martín)

El COPARE cuenta con un plan estratégico y un plan de trabajo, los cuales no se vienen implementando. De acuerdo a los comentarios recogidos, la estructura organizativa del COPARE es en comisiones que tienen la tarea de implementar los planes.

*"[...] entonces todos los planes se deshicieron en diciembre, se formaron comisiones que deberían de haber empezado a trabajar en febrero. No hay nada." (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)*

*"[...] luego de esas reuniones que han concluido en un documento como es el plan estratégico dentro de una política importante del primer gobierno del presidente de la región, entra en una etapa de latencia, es decir, no funciona orgánicamente. Es como que se adormece y no funciona." (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)*

Una de las debilidades que identifican los miembros del COPARE es la ausencia de un liderazgo que presida la instancia. Según la norma, debe presidir el Director Regional de Educación, pero la experiencia demuestra que por diferentes factores esto no funciona y más bien constituye un factor debilitante.

En algunos casos ello se debe a su recargada agenda, en otros por la ausencia de un enfoque democratizador de la gestión de las políticas educativas regionales.

*"La ventaja que tiene San Martín es que la gente es participativa, es colaboradora, da opiniones, [tiene] la experiencia a nivel político con los frentes de defensa, la creación de la universidad, las instancias a nivel cultural, educación, o sea, que San Martín tiene una experiencia de convocatoria, una experiencia de participación. Lo que pasa es que se necesita de alguien que lo maneje, que tenga buena muñeca para que convoque, un buen líder, que de repente lo debe de tener el presidente regional, pero que no lo sabe aprovechar, ni a las UGELs, el director de la UGEL, que son los que deben de estar liderando." (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)*

Se identifica como una necesidad contar con un plan; sin embargo, de acuerdo a otros co-

mentarios, este existe pero no se implementa.

Así:

*"El COPARE debe de tener una meta, una visión, un plan de trabajo, de tal manera que: este año qué vamos a conseguir a nivel de COPARE, dos o tres cosas, no necesitamos hacer todo. Quién va a medir, de repente la parte de un informe, hasta el gasto económico, como se dijo, si invierte porque el COPARE juega un papel muy importante en saber llevar adelante la educación regional y local." (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)*

Los comentarios recogidos sobre las estrategias implementadas por el COPARE muestran escasa visibilidad pública, abonan a su debilitamiento como actor regional y al de su capacidad de interlocución con las autoridades para incidir en las políticas educativas.

De las lecciones aprendidas para la negociación, los comentarios se limitan a mencionar la experiencia de movilización social que se dio en el periodo de formulación y concertación del PER.

*"El COPARE tiene una capacidad convocatoria, tiene una capacidad de recoger informaciones varias, de diferentes niveles y eso ayuda a tener una visión más clara de lo que se quiere en educación en la región." (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)*

En general se aprecia poca claridad respecto a los instrumentos con los que cuenta para el ejercicio de sus funciones.

*"Las funciones que tiene que realizar el COPARE según su reglamento es que apoya la formulación de políticas educativas regional, que acompañe a la gestión educativa, que opine sobre políticas regionales y nacionales, que haga convenio con la DRE para mejorar las organizaciones educativas, que haga difundir y cree opinión pública sobre la región. En ese caso la recomendación sería formar un equipo, algo así como multisectorial educativo." (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)*

*La recomendación sería que a nivel de COPARE forme un equipo técnico multisectorial de su*

*misma gente, a nivel de las universidades, los profesores; y ese equipo técnico debe de ser una propuesta política, porque solo no se va a dar y a uno solo tampoco lo escucha. Una comisión interna que ayude a recoger eso, lo trabaje, lo procese, yo creo que eso sí se podría.”* (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)

Hay coincidencias en señalar que se requiere de una secretaría técnica del COPARE que esté a cargo de la implementación del plan operativo.

*“[...] dentro de lo que corresponde a las estrategias tiene que ver mucho esto de implementar una oficina, por ejemplo, con una secretaría técnica que esté activa y permanente ahí para ver los temas del COPARE. Y mucho tiene que ver que dentro del plan operativo institucional sean incorporados actividades propias con presupuesto propio para el funcionamiento del consejo participativo.”* (Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-San

Martín)

En el proceso de recojo de información se pidió sugerencias para la asistencia técnica, pero los comentarios no fueron claros respecto a demandas de fortalecimiento.

Sin embargo, un tema recurrente es el desarrollo de capacidades para la vigilancia de la implementación de las políticas educativas.

*“Yo pienso que las funciones son de concertación, participación y vigilancia, son tres aspectos fundamentales que tiene el COPARE, como también el COPALE. Dentro de este periodo que hemos estado mayormente era de participación, porque hemos participado tanto en la formulación, aprobación y elaboración del proyecto. Más allá de otros aspectos no hemos podido lograr todavía, pese a la concertación y vigilancia, no hemos podido lograr nada de ello, porque todavía falta mucho que hacer en el trabajo.”* (Participante en grupo focal con representantes del COPARE-San Martín)

## 2.4 Ucayali: el escenario regional de participación en educación y el COPARE

El reporte del SSII-PER señala que Ucayali muestra avances en el área de profesionalización de la función pública, que llega al nivel 4; asociado a ello puede estar el desarrollo de un diplomado de gestión educativa que viene implementando en esta región la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Seguidamente, se señala que el área de presupuesto alcanza el nivel 3.

Al igual que en los ámbitos analizados anteriormente, la gestión participativa se ubica en el nivel 2: “En términos generales, el desempeño en esta área se encuentra en un nivel inicial

con algunas excepciones que se encuentran en el nivel previo, lo que indica es que en toda esta área hay bastante camino por recorrer y mucho que mejorar. Es necesario fortalecer el COPARE y el cumplimiento de sus roles como una instancia independiente del sector” (CNE s. f.d).

Como veremos en el análisis de resultados, en Ucayali el COPARE ha tenido un rol importante en el proceso de formulación del PER, sin embargo, de acuerdo a las opiniones recogidas, actualmente muestra escaso dinamismo organizativo.

## 2.4.1 Percepciones sobre el COPARE de Ucayali

Los actores entrevistados perciben que el escenario regional para la concertación de las políticas de desarrollo es favorable en términos generales. Sin embargo, se observa que en espacios como el CCR y el presupuesto participativo la participación ciudadana ha disminuido y especialmente se aprecia la ausencia de actores sociales.

*“Nosotros por ejemplo no estamos participando de manera directa en la mesa de coordinación regional, porque había un presidente que [...] asistió pocas veces y otra es que el presidente del Gobierno Regional, como autoridad su participación también no es directa en el Consejo de Coordinación Regional, siempre delegan a unos segundos o unos terceros.”* (Entrevista a representante de la Cámara de Comercio-Ucayali)

*“En la región lo que vemos sí hay un buen acercamiento por ejemplo con educación, en el caso de Estado y sociedad civil, en primer lugar; salud también; tenemos el Gobierno Regional a través de planificación, en ese escenario estamos muy bien. Ahora, si es que hablamos de espacios de presupuesto participativo, que ya entra la mayor cantidad de sociedad civil o participación ciudadana, los espacios de Consejo de Coordinación Regional, ahí ha habido una disminución de participación ciudadana de parte [de] la sociedad civil.”* (Entrevista a representante de la MCLCP-Ucayali)

A la pregunta “¿Qué valor considera que le otorga el Gobierno Regional a la concertación: del 1 al 5, qué calificación le pondría?”, la representante del Gobierno Regional considera que se le da la importancia debida y la valora con 4. Mientras tanto, el representante de la MCLCP la califica con 2 porque sostiene que se da poca promoción a los espacios de participación.

*“Yo le pondría un 2, le falta promover los espacios de participación, sacar en la televisión, en la radio, en la prensa, poner los carteles donde diga “presupuesto participativo”, en la calle, en la radio, en la televisión. Eso creo que le falta.”* (Entrevista a representante de la MCLCP-Ucayali)

Se observa que los presidentes de las instituciones coordinan entre sí para tener presencia en espacios regionales. Ello refleja condiciones favorables para la concertación.

*“Sin embargo, la coordinación de presidente a presidente es fluida, es buena, o sea directamente. Mira, tenemos que asistir en estos momentos a la comisión del congreso y vamos quienes van: llamamos al alcalde, llamamos al presidente y ahí vamos.”* (Entrevista a representante de la Cámara de Comercio-Ucayali)

Las prioridades que se destacan en la labor del Gobierno Regional son los temas de educación, salud, nutrición, infraestructura y agricultura. Al igual que en los otros departamentos analizados, los programas estratégicos de educación y nutrición significan una inyección presupuestal y ponen los temas en la prioridad de la gestión.

*“Hablando de programas presupuestales estratégicos, el que tiene más presupuesto es el de educación en logros del aprendizaje, que son dieciocho millones, y el articulado nutricional con catorce millones, seguidamente salud materna neonatal y otros programas. De ese enfoque, el que cuenta con mayor presupuesto [es] logros del aprendizaje, porque estamos hablando del enfoque por resultados. Luego el articulado nutricional.”* (Entrevista a representante de la MCLCP-Ucayali)

*“Agricultura también están trabajando acá, apoyo a los productores agrarios, no a los pequeños agrarios sino que cuentan mayormente por decir con cinco hectáreas de palma aceitera como mínimo. Entonces hay una inversión, también que hay proyectos de palma aceitera, proyectos de camu camu, y de reforestación, un tema ambiental que también están trabajando.”* (Entrevista a representante de la MCLCP-Ucayali)

En la misma línea de ideas, la encuesta realizada a los miembros del COPARE refleja que el tema educativo ha sido priorizado por el Gobierno Regional.

Cabe resaltar que en el tema educativo, la prio-

riedad del Gobierno Regional radica en la infraestructura, en la construcción de ambientes educativos en las zonas urbanas, y se observa que la inversión se concentra en los lugares de mayor acceso, hecho que es frecuente en otros departamentos. Así, se observa que existe una desatención en los lugares más alejados. Siendo una zona de selva, los lugares más alejados son ocupados generalmente por población indígena, hecho que se observa también en otras investigaciones sobre el tema.

*“El Gobierno Regional por ejemplo se preocupa*

*por hacer escuelas donde ya hay una escuela o donde ya había una buena escuela o una buena infraestructura, pero no se preocupa por llegar a los lugares que nunca ha llegado, donde realmente la infraestructura es casi nula, casi baja.”*  
(Entrevista a representante de la Cámara de Comercio-Ucayali)

Por otra parte, la encuesta realizada a miembros del COPARE evidencia coincidencias sobre la percepción de los actores entrevistados en relación a que en Ucayali hay avances en el tema educativo, como se muestra en el cuadro 15.

**Cuadro 15. ¿Con cuáles de las siguientes frases estaría de acuerdo, en desacuerdo o medianamente de acuerdo? (Ucayali)**

	De acuerdo	Medianamente de acuerdo	En desacuerdo
El Gobierno Regional ha priorizado la educación	3	6	1
El Gobierno Regional está mejorando la educación	4	3	3
El Gobierno Regional no hace nada por mejorar la educación	1	4	5
No sabe / No opina		0	

Desde la percepción de los integrantes del COPARE encuestados, los actores más influyentes son los partidos políticos. Al respecto, las personas entrevistadas también señalan a los empresarios y los representantes del Consejo de Coordinación Regional.

Entre los temas de mayor interés de la agenda educativa de Ucayali se encuentran el enfoque intercultural y la educación bilingüe, manifiestos en el PER debido a la diversidad de lenguas nativas existentes en esta región. Sin embargo, una de las limitaciones es la existencia de varias lenguas nativas que no tienen alfabeto, lo que limita la posibilidad de enseñar en la

lengua materna, aspecto que se entronca con el derecho a recibir una educación pública en lengua materna. Como señala el director de gestión pedagógica de la DRE Ucayali, se vienen realizando esfuerzos para la atención del servicio educativo en lenguas nativas y cabe destacar los esfuerzos que UNICEF ha desarrollado al respecto en el campo pedagógico, en producción de materiales y en apoyo a la DRE Ucayali.

*“De las dieciséis lenguas que tenemos acá, y como usted sabe es un poco difícil, ya que de solamente de cuatro tenemos prácticamente el alfabeto, nos falta digamos once, doce de formalizar esto. Entonces esto es una debilidad,*

para contar con una educación de calidad y pertinencia a los niños y jóvenes que pertenecen a estas etnias.” (Entrevista a representante de la DRE-Ucayali<sup>8</sup>)

“[Sobre el] enfoque intercultural bilingüe, la enseñanza [es] a través de materiales de acuerdo a las etnias. Porque acá no tenemos una etnia no más, tenemos diferentes etnias: shipibo, ashánincas, machiguengas. Entonces diferentes etnias, entonces de qué forma puede llegar a estas etnias. Entonces, sacar un enfoque de intercultural bilingüe donde se elaboren materiales.” (Entrevista a representante de la MCLCP-Ucayali)

“El 2009-2010 ya se hablaba más del enfoque intercultural y este año una información que dio el director fue algo de que están trabajando tres a cuatro materiales; materiales con los idiomas, como es: shipibo, material de ashánincas, entonces ya hay un avance en eso. Por primera vez se le ocurre algo a alguien para la enseñanza de los niños y niñas con ese enfoque intercultural. Entonces ahí es un avance bueno que la dirección regional de la educación está trabajando.” (Entrevista a representante de la MCLCP-Ucayali)

El PER fue aprobado en el año 2007 y se ha venido ejecutando algunas de sus políticas a través de PIP de nivel regional y local; en tal sentido, es considerado una herramienta de

gestión de las políticas educativas.

De acuerdo a la información recogida, el PER se construyó en un amplio proceso participativo en el cual el COPARE participó. A este esfuerzo se sumaron organizaciones como UNICEF, Suma-Usaid, Participa y otras organizaciones de la sociedad civil, al igual que las UGEL.

“COPARE formó parte para hacer posible el plan estratégico regional, que es el que nos guía ahora para hacer nuestras intervenciones en el sector educación. Pero no conozco mucho cómo se está interviniendo ahora.” (Entrevista a representante de la Gerencia de Desarrollo Social del GR-Ucayali)

“El proyecto educativo regional que se realizó fue a través del COPARE, con colaboración de Unicef, Suma-Usaid, Participa, diversas organizaciones de la sociedad civil y del Estado.” (Entrevista a representante de la MCLCP-Ucayali)

La misma perspectiva comparten los miembros del COPARE que fueron encuestados (ver el cuadro 16): la aprobación del PER ha sido un logro del COPARE. Solo tres personas encuestadas muestran una postura más crítica, señalando que el COPARE no ha lograda casi nada.

Cuadro 16. ¿Con cuáles de las siguientes frases estaría usted de acuerdo, medianamente de acuerdo o en desacuerdo? (Ucayali)

	De acuerdo	Medianamente de acuerdo	En desacuerdo
El COPARE ha logrado que el PER se elabore y se apruebe.	8	1	0
El COPARE ha logrado convocar a los actores sociales para que participen en la formulación del PER.	3	3	2
El COPARE no ha logrado casi nada.	3	2	4
Otros		0	
No sabe / No opina		1	

<sup>8</sup> Estaba previsto entrevistar al director de la DRE-Ucayali, pero debido al siniestro que se produjo en sus instalaciones en días previos, ello no se pudo llevar a cabo, motivo por el cual se entrevistó a un funcionario que no fue designado.

Respecto a las percepciones sobre el funcionamiento del COPARE, el Director de Gestión Pedagógica de la DRE Ucayali al ser entrevistado dijo no conocer sobre ello. Esto en parte se debe a que el COPARE se encuentra en el área de gestión institucional. Si bien no corresponde a su área la coordinación con el COPARE, llama la atención su falta de información, considerando que corresponde a la DRE Ucayali presidir esta instancia. Este hecho evidencia la escasa visibilidad de dicho consejo.

*P. ¿Alguna idea tiene de cómo funciona?*

*R. Yo entiendo de este COPARE es prácticamente para ayudar a la educación, al fortalecimiento de la educación.*

*P. ¿Recuerda algo de lo que haya hecho el COPARE desde que se creó?*

*R. No, ese día yo solamente estaba en la constitución de la directiva, porque era el primer día, el director no ha estado y tuve que representarlo ahí.*

*P. ¿Pero no conoce usted, que está en el sector, qué cosa ha hecho el COPARE, algo que haya hecho desde que se creó?*

*R. No, no, no conozco, no sé que han hecho.”* (Entrevista al Director de Gestión Pedagógica de la DRE-Ucayali)

Por otro lado, el representante de la MCLCP señala que el COPARE sí participa en espacios de concertación y sesiona en asambleas presididas por el director regional de educación. Otro hecho señalado que refleja de alguna manera la dinámica organizativa del COPARE es su participación en la discusión sobre la carrera pública magisterial.

*“[...] el COPARE participa en estos procesos. Bueno, hay asambleas que lo preside el director de educación y justamente a través de estos COPARE, de estas intervenciones de la sociedad civil, se conformó una mesa interinstitucional por la campaña del buen inicio del año escolar entre el Estado y la sociedad civil; y así se hicieron conferencias de prensa. Ahí estaba también el Foro Participación. Hemos salido al río a verificar algunas instituciones educativas cómo es el inicio.”* (Entrevista a representante de la MCLCP-Ucayali)

*“Bueno, lo que más recuerdo es la conformación de una comisión para la evaluación de documentación en la carrera pública magisterial,*

*donde la sociedad civil está representado a través del COPARE.”* (Entrevista a representante de la MCLCP-Ucayali)

El Director de Gestión Pedagógica de la DRE Ucayali menciona que se recibe apoyo de varias organizaciones de cooperación, pero no asocia este aporte como parte de la concertación dentro del COPARE.

*“Mire, nosotros tenemos la oportunidad de que tenemos instituciones a nivel mundial que nos están apoyando, le llamamos instituciones cooperantes, como: Unicef, Suma, Fe y Alegría, que nos ayudan con asistencia técnica en cosas que tenemos y hace años que vienen haciéndolo. Pero nosotros estamos desarrollando también algunos proyectos como el PELA, el PIP.”* (Entrevista al Director de Gestión Pedagógica de la DRE-Ucayali)

La encuesta aplicada a miembros del COPARE que manifestaron ser sus integrantes evidencian las contradicciones detectadas, la mitad de los miembros afirmaron que el COPARE sí funciona, mientras que los otros señalaron que no.

Los testimonios recogidos muestran que el COPARE ha tenido un rol importante en el proceso de formulación del PER y que se mantiene activo, aunque con limitaciones, como son, principalmente, la falta de un liderazgo que lo presida, la alta rotación de sus miembros, la dependencia de los recursos que provienen de la cooperación para el desarrollo a través de los proyectos que se implementan en Ucayali y la baja participación de los actores formalmente miembros.

Cabe resaltar la valoración que el representante de la Cámara de Comercio le atribuye al COPARE, ello de alguna manera refleja el posicionamiento logrado, aunque es insuficiente, como lo evidencia el testimonio de la gerente de la Gerencia Regional de Desarrollo Social del Gobierno Regional, quien señala que conoce poco del funcionamiento por estar muy recientemente en el cargo, pero destaca los aportes del PER para la gestión educativa.

*“Mi percepción sobre el COPARE es positiva. Sé que han trabajado con muchos actores, sé que han sacado mucho material educativo.” (Entrevista a representante de la Cámara de Comercio-Ucayali)*

*“[...] no conozco mucho sobre las labores que está haciendo el COPARE. Tengo entendido que el COPARE formó parte para hacer posible el plan estratégico regional, que es el que nos guía ahora para hacer nuestras intervenciones en el sector educación.” (Entrevista a la gerente regional de desarrollo social del GR-Ucayali)*

aplicada a los miembros del COPARE, los actores más influyentes en él son la MCLCP y el representante de la DRE, en la medida que este último lo preside.

Los miembros del COPARE encuestados, que no participaron en el grupo focal, coinciden en la percepción respecto a las debilidades de esta instancia, las cuales están referidas a la falta de recursos, la baja asistencia de sus integrantes, el poco conocimiento de la labor que desempeñan y la escasa voluntad política para que sea un espacio de concertación de la gestión educativa (cuadro 17).

De acuerdo a los resultados de la encuesta

**Cuadro 17. En su opinión, ¿cuáles serían las principales debilidades del COPARE como espacio de participación? (Ucayali)**

	Frecuencia
El COPARE no cuenta con recursos	6
La mayoría de miembros del COPARE no participan, solo figuran en la resolución.	8
El trabajo que realiza el COPARE es poco conocido por las autoridades y por ello es poco valorado	7
Existe escasa voluntad política para que el COPARE sea un espacio de participación	8
Otras	0
No sabe / No opina	0

## 2.4.2 Demandas para el fortalecimiento del COPARE de Ucayali

Esta segunda variable está referida a las demandas de capacidades de los integrantes del COPARE para fortalecer su papel como espacio de concertación de las políticas educativas

regionales.

En el análisis de la variable de percepciones, se ha observado que el COPARE no tiene un

dinamismo organizativo sostenido. Si bien lo tuvo en el proceso de formulación del PER, este al parecer se ha venido desvaneciendo. En relación a esto, los hallazgos evidencian la necesidad de manejo de herramientas e igualmente se han identificado necesidades de desarrollo de capacidades para la incidencia pública y po-

lítica. En el cuadro 18, los encuestados son autocríticos respecto al desempeño del COPARE en todas las funciones que competen a su rol de acuerdo al Reglamento de Gestión Educativa, especialmente en relación a la vigilancia y la elaboración de propuestas educativas.

**Cuadro 18. ¿Cómo calificaría el desempeño del COPARE en las siguientes funciones?**  
Por favor calificar de 1 a 5, siendo 1 la menor nota y 5 la mayor. (Ucayali)

	1	2	3	4	5
El COPARE promueve la participación de la sociedad civil en la gestión educativa	2	2	5	0	1
El COPARE hace vigilancia y rendición de cuentas que aseguran la transparencia de la gestión educativa	4	4	1	0	0
El COPARE elabora propuestas educativas como el DCR y la EIB, entre otras	3	2	2	1	0
Otros	1	2	3	4	5
No sabe / No opina	1	2	3	4	5

Por otro lado, existe consenso respecto al rol que debe jugar el COPARE en la gestión de las políticas educativas a nivel del Gobierno Regional: las y los encuestados afirman que el COPARE sí debe influir en tal gestión. En este sentido, el desarrollo de capacidades debería estar orientado a fortalecer su liderazgo para ello.

Respecto a las estrategias que debe implemen-

tar el COPARE para desempeñar su rol, existe consenso sobre la importancia de posicionar este espacio a través de diferentes estrategias de visibilidad pública –como difundir el PER y tener una página web– y de la elaboración de propuestas articuladas con el seguimiento a la implementación del PER. En el frente interno, se considera importante elaborar un reglamento de funcionamiento (ver el cuadro 19).

**Cuadro 19** Respecto a las estrategias que el COPARE debe implementar para fortalecerse, ¿con cuáles de las siguientes frases estaría usted de acuerdo, medianamente de acuerdo o, en desacuerdo? (Ucayali)

	De acuerdo	Medianamente de acuerdo	En desacuerdo
Difundir en la población el conocimiento del PER y de lo que hace el COPARE	10	0	0
Hacer seguimiento y vigilancia a las políticas educativas que implementa la DRE	10	0	0
Tener una web para informar sobre las políticas educativas	10	0	0
Ampliar el número de actores sociales que participan en el COPARE	5	4	1
Incorporar la participación de padres de familia y estudiantes en el COPARE	7	3	0
Hacer un reglamento de funcionamiento del COPARE para que sea presidido no solo por el director de la DRE	9	1	0
Desarrollar capacidades para negociar con las autoridades las prioridades de política educativa	10	0	0
Contar con herramientas de gestión para posicionarse como actor regional	10	0	0
Otros		0	
No sabe/ no opina		0	

Los miembros del COPARE dan cuenta de que este espacio ha tenido un dinamismo significativo en el proceso de descentralización de la gestión educativa. Así, los antecedentes de participación ciudadana son favorables para recuperar y fortalecer la actoría social. Los testimonios recogidos señalan que el COPARE ha participado en espacios interinstitucionales y ha contribuido a la elaboración de diversos programas y proyectos sociales; entre ellos se reconoce la labor que tuvieron en la elaboración de los PIP, principalmente en el ámbito

del fortalecimiento de instituciones y en la prevención del uso de drogas.

*“Como COPARE se ha trabajado las políticas y se ha hecho la priorización en mediano plazo, pero aún no se refleja de manera efectiva. El GR básicamente se ha empeñado en la mejora de la infraestructura, que no está como prioridad en el plan de mediano plazo; pero también, como explicaban los compañeros, se están considerando a través de proyectos, programas que en las próximas asignaciones presupuestales se va a considerar, pero creo que va en buen camino.”*  
(Participante en grupo focal con representantes del COPARE-Ucayali).

# Conclusiones y recomendaciones

- ▶ El análisis pone en evidencia que el marco institucional creado en la LGE y reglamento, logró enmarcar los procesos de deliberación de políticas educativas que se venían dando en varios ámbitos regionales, los cuales sirvieron de impulso para la concertación de los PER. Así, el marco normativo se constituyó en una ventana de oportunidad para institucionalizar los procesos participativos en torno a la formulación de los Proyectos Educativos.

Sin embargo, se evidencia también que la normatividad existente recarga de funciones a los COPARE que no pueden asumir y no fomenta buenas prácticas en torno a la gestión concertada de las políticas educativas.

En tal sentido, se requiere analizar y actualizar el marco normativo considerando que la DRE es un órgano del gobierno regional, por lo tanto los procesos de concertación deberían estar más cerca de la autoridad regional, en aras de fortalecer la dimensión política de la concertación.

- ▶ En su primera etapa, los COPARE tuvieron un rol muy importante impulsando procesos de concertación sobre la situación educativa y las propuestas de políticas y medidas en el marco de la formulación de los PER en una gran mayoría de ámbitos regionales del país, pero este impulso se ha perdido en todos los casos analizados por los diferentes factores señalados en el estudio. Así, en la mayoría de casos analizados se observa una situación de escasa actividad actual de los COPARE.

Los testimonios dan cuenta de estos antecedentes de movilización y concertación para la mejora de la calidad educativa, poniendo en evidencia que sí es posible alentar procesos concertados pero que su gran debilidad está en su sostenibilidad.

El escaso dinamismo de los COPARE se explica en parte porque los actores que integran los COPARE no han logrado cohesionarse en torno a objetivos relacionados con sus funciones, como podría ser el seguimiento o la vigilancia del PER o de las políticas que se vienen implementando en algunos departamentos a través de los PIP.

Se requiere fortalecer los espacios de participación y concertación de la gestión educativa, sin que pierdan su carácter político de consensuar las

políticas para que no se limiten a la movilización de los actores. Ello implica que estos espacios se articulen con otras instancias de concertación de políticas regionales, lo que favorecería dotarlos de una dimensión intersectorial.

- ▶ El análisis de la información nos lleva a adelantar una hipótesis vislumbrada en este estudio y que requiere ser profundizada: La concertación de las políticas educativas para su implementación está discurriendo por otras instancias que están dentro de la arquitectura institucional directa del Gobierno Regional, con similares funciones que el COPARE, es el caso de Ayacucho (CER) y San Martín con la Comisión Educativa Regional (CRE), generando una suerte de duplicidad de espacios, aunque el COPARE no esté activo existe normativamente y no se hace uso de este espacio y se crean otros.

En tal sentido, el debilitamiento de los COPARE no solo se explicaría por el hecho de no tener actualmente una meta concreta y cohesionadora, como fuera la formulación del PER, sino también porque siendo una instancia de la DRE, han perdido su dimensión política para concertar, al ser este órgano una gerencia sectorial.

En general, la descentralización educativa, al igual que en otros sectores, ha adolecido de fallas en su formulación y aplicación, teniendo como resultado normas superpuestas, estructuras organizativas yuxtapuestas e inconsistencias en el rediseño de las estructuras desconcentradas del sector educativo. El COPARE como instancia que pertenece a la arquitectura institucional del sistema educativo ha cargado con algunas de tales fallas de diseño, como es la función de vigilancia de la implementación del PER. Igualmente, la designación de la presidencia al cargo de director/a regional de educación mostró en la práctica no ser efectiva para el cumplimiento de sus funciones.

- ▶ A diez años de iniciado el procesos de descentralización y de haberse efectuado varios cambios institucionales, se requiere evaluar de manera integral los espacios de concertación y participación de la sociedad en el desarrollo regional.

Se requiere una mirada analítica integradora para construir una arquitectura institucional que favorezca la participación y concertación de la sociedad en el desarrollo regional. La tendencia ha sido a favorecer la participación y concertación sectorial, en la última década. Es momento de hacer un alto para evaluar e idear una instancia de concertación regional integradora de los múltiples espacios de concertación sectoriales que se encuentran en situación similar a los COPARE, con poco dinamismo y atomizados.

5. Respecto a la función de vigilancia, que el reglamento atribuye al COPARE, es indispensable generar procesos de reflexión que conlleven a la definición de esta función analizando su viabilidad y la arquitectura institucional que se requiere para la puesta en marcha de iniciativas de vigilan-

cia. En los casos analizados, en ninguno se han llevado a cabo acciones de vigilancia.

Existe un potencial para que los COPARE puedan emprender acciones de vigilancia, recuperar su vigorosidad concertadora que tuviera para la formulación del PER (en los espacios donde se dio). Por ejemplo en relación a la implementación de los Proyectos de Inversión Pública en varias regiones, así como del Programa Estratégico de Logros de aprendizaje (PELA) y otros programas educativos enmarcados en las prioridades de política de alcance regional y nacional.

- ▶ La información recogida da luces sobre cómo fortalecer a los COPARE, pero también evidencia que la mayoría de estos espacios no están funcionando. En todos los casos analizados hay una fuerte demanda por asistencia técnica para su fortalecimiento, tales como capacitación para la comunicación y difusión, apoyo logístico, recursos para desarrollar iniciativas de movilización ciudadana, entre otros.

Los hallazgos evidencian la necesidad de clarificar el papel y las funciones que deben asumir los COPARE. En la mayoría de casos, los COPARE han sido efectivos para concertar el PER, sin embargo, las otras funciones que se le atribuyen en el Reglamento de la LGE, no han podido cumplirse a cabalidad. Por ello, la necesidad de actualizar el Reglamento evaluando la viabilidad de cada función, es decir si están o no en condiciones de asumirse.

- ▶ Si bien los funcionarios de la DRE y de algunos GR manifiestan interés por fortalecer al COPARE, al mismo tiempo se observa que no hay claridad en las apuestas, especialmente en los ámbitos donde se produce la duplicidad de espacios de concertación educativa.

En efecto, la discusión sobre la naturaleza y la arquitectura institucional de los COPARE todavía no se ha dado con suficiente profundidad para definir si debe seguir siendo un órgano dentro del sistema educativo o si debe ser un órgano del GR, siendo esto último más coherente en la medida en que la gestión del sistema educativo ha sido transferida íntegramente a este nivel de gobierno.

# Bibliografía

ANDRADE, Patricia y Alex RÍOS

2007 Enfoques, políticas y prácticas de la gestión educativa en el Perú. Un estado del arte para el periodo 1996-2006. Lima: Proeduca / GTZ.

BANCO MUNDIAL

2008 ¿Qué puede hacer un Gobierno Regional para mejorar la educación? Caso Junín. Lima: Banco Mundial. <[http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/JuninStudy\\_vf.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/JuninStudy_vf.pdf)>.

CEJUDO, Guillermo M. y Dionisio ZABALETA SOLÍS

2009 “La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder”. En: Reforma y Democracia. Revista del CLAD, Nº 45. <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/045-octubre2-2009/cejudo>>.

CHIRINOS, Luis

2011 Descentralización de la gestión educativa. Lima: Suma-Usaid.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

s. f.a “SSII-PER Ayacucho”. En: Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los PER. Fecha de consulta 24/6/2012. <<http://ssii-per.cne.gob.pe/ayacucho>>.

s. f.b “SSII-PER. Junín”. En: Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los PER. Fecha de consulta: 19/6/2012. <<http://ssii-per.cne.gob.pe/junin>>.

s. f.c “SSII-PER. San Martín”. En: Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los PER. Fecha de consulta: 19/6/2012. <<http://ssii-per.cne.gob.pe/san-martin>>.

s. f.d “SSII-PER. Ucayali”. En: Sistema de Seguimiento e Información a la Implementación de los PER. Fecha de consulta: 19/6/2012. <<http://ssii-per.cne.gob.pe/ucayali>>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2003 “Ley Nº 28044. Ley general de educación”.

CORTINA, Adela

1999 “Aquellos que todos podrán querer”. Los ciudadanos como protagonistas. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

DE LA MAZA ESCOBAR, Gonzalo Antonio

2010 “Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile”. En: La sociedad civil en línea. <[http://new.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/proefschrift\\_G.\\_de\\_la\\_Maza.pdf](http://new.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/proefschrift_G._de_la_Maza.pdf)>.

GOBIERNO REGIONAL DE AYACUCHO y DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE AYACUCHO

2006 “Proyecto Educativo Regional de Ayacucho al 2021 (PER) 2006-2021”. En: Consejo Nacional de Educación. <[http://www.sumaeducacion.pe/pdf/PER\\_AYACUCHO.pdf](http://www.sumaeducacion.pe/pdf/PER_AYACUCHO.pdf)>.

GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN y DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE JUNÍN

2008a “Proyecto Educativo Regional al 2012. Región Junín”. En: Consejo Nacional de Educación. <[http://www.cne.gob.pe/images/stories/per/PER\\_Junin.pdf](http://www.cne.gob.pe/images/stories/per/PER_Junin.pdf)>.

GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN

2010 “Ordenanza Regional Nº 011-2010-GRSM/CR”. En: Gobierno Regional de San Martín, 31 de mayo. <[http://www.regionsanmartin.gob.pe/consejo\\_regional/ordenanzas/2010/OR201011.pdf](http://www.regionsanmartin.gob.pe/consejo_regional/ordenanzas/2010/OR201011.pdf)>.

GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN y DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE SAN MARTÍN

2005 “Proyecto Educativo Regional de San Martín 2006-2021”. En: Consejo Nacional de Educación. <[http://www.sumaeducacion.pe/pdf/PER\\_San\\_Martin.pdf](http://www.sumaeducacion.pe/pdf/PER_San_Martin.pdf)>.

GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI y DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE UCAYALI

2008b “Proyecto Educativo Regional de Ucayali. 2008-2012”. En: Consejo Nacional de Educación. <[http://www.sumaeducacion.pe/pdf/PER\\_Ucayali.pdf](http://www.sumaeducacion.pe/pdf/PER_Ucayali.pdf)>.

IGUÍÑIZ, Manuel

2008 Descentralización del sistema educativo. Lima: Tarea.

KALLPA

s. f. “Compartimos con...”. En: Asociación Kallpa. <<http://www.kallpa.org.pe/compartimoscon>>.

MINEDU

2005 “Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo. D. S. 009-2005-ED”.

MOLINA, Raúl

2010 Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos. Lima: Usaid Perú / ProDescentralización.

MUÑOZ, Fanni

2009 Los caminos cruzados de la participación ciudadana en educación: entre el mejoramiento de la calidad de la educación y la construcción de ciudadanía. Un estudio colectivo de casos en Piura. Lima: SIEP. <<http://siep.org.pe/archivos/up/90.pdf>>.

MUÑOZ, Fanni y Mauricio FLORES

2007 “Notas para el estudio de la movilidad social y estratificación en el Perú: el caso de los funcionarios públicos del sector educación”. En: PLAZA, Orlando (coord.), Clases sociales en el Perú. Visiones y trayectorias. Lima: PUCP-Cisepa.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel; Hugo EYZAGUIRRE; Rosa María PALACIOS y Pierina POLLAROLO

1999 La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud, y pensiones. Banco Interamericano de Desarrollo. <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-348.pdf>>.

PRATS, Joan

2003 “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. En: Revista Instituciones y Desarrollo Nº 14-15, pp. 239-269. Barcelona. <<http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/Elconceptoyel.pdf>>.

REMY SIMATOVIC, María Isabel

2011 “Participación ciudadana y gobiernos descentralizados”. En: Cuadernos Descentralistas, Nº 28. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

