



ALBOAN
www.alboan.org

Procesos participativos desde la sociedad civil y las administraciones públicas. El caso de Perú



GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

Experiencias ALBOAN

...

4. Retos del voluntariado internacional hoy, vistos desde el sur. (2007)
5. Voluntariado internacional: pistas para un encuentro. (2007)
6. El desarrollo alternativo por el que trabajamos. Aprendizajes desde la experiencia. (2011)
7. Participación, sociedad y democracia. (2015)
8. ¿Tiene género la participación? Rompiendo barreras en la participación de las mujeres. (2015)
9. Procesos participativos desde la sociedad civil y las administraciones públicas. El caso de Perú. (2015)

Procesos participativos desde la sociedad civil y las administraciones públicas. El caso de Perú



Edita:

ALBOAN

Padre Lojendio 2, 2º
48008 Bilbao
Tel.: 944 151 135

Avenida Barañain 2
31011 Pamplona
Tel.: 948 231 302

Andía, 3
20004 San Sebastián
Tel.: 943 275 173

Monseñor Estenaga 1
01002 Vitoria-Gasteiz
Tel.: 945 202 676

alboan@alboan.org

www.alboan.org

Fecha: Junio 2015

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

Imprime: Lankopi S.A.

Depósito Legal: BI-1825-2015

Se autoriza la reproducción parcial de esta obra, siempre que ésta no tenga fines comerciales y la fuente sea citada.

Índice

Introducción	5
Los procesos participativos desde la sociedad civil y las administraciones públicas: una mira a la experiencia de la región Piura-Perú	7
<i>José Luis Calle Sosa</i>	
Presentación	7
1. Marco general de los procesos de participación en la región Piura-Perú	8
1.1. La participación como derecho y como estrategia política para el desarrollo regional	8
1.2. La participación relacionada al gobierno y la gerencia del desarrollo regional	9
1.3. La participación y la generación de valor público	10
1.4. Contexto político sobre el que se explaya la participación	11
2. La participación regional en el contexto del proceso de políticas públicas regionales (sub-nacional) en Piura	12
2.1. Procesos de participación de agendación de políticas regionales	13
2.2. Los procesos de participación en la formulación y aprobación de las políticas públicas regionales	15
2.3. La participación en el proceso de implementación de las políticas regionales	18
2.4. La participación en el monitoreo y la evaluación de la implementación de las políticas regionales	23
3. Institucionalidad y organización regional de los procesos de participación en la región Piura	24

3.1. Institucionalidad de los procesos de participación en las políticas públicas regionales	24
3.2. Organización de los procesos de participación	26
3.3. La gestión de los procesos de participación	30
4. Características del proceso de participación a nivel regional	31
5. Desafíos de la participación y concertación en el marco del proceso de políticas públicas	32
5.1. Desafíos para el Estado	32
5.2. Desafíos para la Sociedad Civil	33
5.3. Desafíos para el Estado-Sociedad Civil en los espacios de concertación	35
Experiencia de participación comunitaria para la mejora de la calidad educativa en la Región de Moquegua al Sur de Perú	37
<i>Asunta Anselma Flores. CEOP-Ilo</i>	
La participación social en el Nuevo Modelo de Gestión Educativo de Piura	47
<i>Mario Rufino Trelles & Joel Troncos Castro</i>	
1. Antecedentes y contexto de la descentralización y la participación educativa	47
1.1. El Estado “controlista” y gobierno autoritario de Fujimori. 1990-2000	47
1.2. La crisis de organización y participación de la sociedad civil. 1990-2010	48
1.3. La descentralización educativa. Desde lo nacional a lo regional	49
2. El nuevo Modelo de Gestión del Sistema Educativo Regional Piura	50
3. La incidencia en la implementación de políticas públicas: La experiencia Piura	58
4. Lecciones aprendidas y desafíos futuros	67

Introducción

La crisis económica y social que estalló en 2008 ha conllevado también una importante crisis política. Los gritos del “no nos representan” en muchas plazas del Estado español tuvieron su reflejo en otros países, donde la ciudadanía salía a la calle para mostrar su rechazo ante un sistema que no tiene en cuenta las necesidades y problemática de la población. Al mismo tiempo, desde hace años asistimos al discurso de diferentes instituciones públicas que abogan por una mayor participación ciudadana en espacios de encuentro y concertación con las administraciones pública. ¿Cómo puede ser posible semejante paradoja?

Desde ALBOAN llevamos tiempo trabajando la cuestión de la participación ciudadana. En el año 2007 publicamos una primera investigación donde sentábamos las bases de lo que entendemos como participación, conectando experiencias de organizaciones aliadas en el Sur con otras realizadas en el País Vasco. La participación por la que apostamos es aquella que construye protagonistas y permite el fortalecimiento de las capacidades de las personas, los grupos y las organizaciones. Es aquella que trasciende la visión utilitarista que percibe a las personas como beneficiarias de servicios, y promueve el protagonismo de ciudadanas y ciudadanos como sujetos de su propio desarrollo y del de su entorno. De esta manera, los procesos participativos actúan como escuelas de formación ciudadana básica y son la base de posteriores cambios personales y colectivos.

Pero la participación no solo construye ciudadanía, también cimienta la democracia. En diferentes países del Sur las experiencias de participación ciudadana han contribuido en gran medida a fortalecer los frágiles sistemas democráticos con los que contaban, lo que ha permitido en algunos casos mejorar las políticas públicas y la generación de resultados en términos de desarrollo humano. Para ello es necesario romper con la idea de que las personas en

condición de pobreza son seres pasivos, receptivos y beneficiarios de las políticas de desarrollo. La promoción de la participación implica un cambio de mirada sobre la población, acentuando el carácter de construcción de ciudadanía que todo proceso participativo debe fomentar, lo cual conlleva generar condiciones de acceso a oportunidades y al ejercicio de libertades.

Los grandes retos en la participación ciudadana confluyen en torno a cómo implicar a la sociedad para la deliberación de los intereses comunes y en qué espacios y ámbitos se toman las decisiones. Otro aspecto clave es la forma en la que esos intereses de la sociedad y de sus grupos organizados son entendidos por las instituciones públicas, sin caer en el clientelismo y en la cooptación de las propias organizaciones o de sus líderes. La promoción de diferentes espacios de participación nos debe encaminar a la creación de una ciudadanía interesada en lo público, en lo social, en la política. Este interés puede ayudar a los grupos formales de la sociedad civil y a la ciudadanía en general a construir condiciones de diálogo y negociación con el Estado que realmente se orienten a la consecución del bien común y al bienestar general de la población, para lo cual es imprescindible que los propios ciudadanos y ciudadanas quienes asuman el protagonismo en la toma de decisiones sobre cuestiones que afectan a sus vidas.

Para ayudarnos a encontrar pistas y recomendaciones para el camino hemos dirigido nuestra mirada al Perú, país en el que ALBOAN lleva trabajando desde su fundación, donde la participación ciudadana para la gestión y la toma de decisiones sobre políticas públicas (salud, educación, seguridad alimentaria, etc.) ha dado lugar a diferentes y variadas formas, espacios y procedimientos. Una experiencia que, con sus aciertos y errores, ofrece sin duda multitud de aprendizajes. Una de estas experiencias son los llamados COPARE (Consejos Participativos Regionales de Educación) que ALBOAN apoya a través de las organizaciones con las que trabaja en Perú. Presentamos la experiencia en esos espacios de concertación a través de algunas organizaciones que han participado activamente en los mismos exponiendo las dificultades, aprendizajes y líneas de avance futuras.

Los procesos participativos desde la sociedad civil y las administraciones públicas: una mirada a la experiencia de la región Piura-Perú

José Luis Calle Sosa. Desarrollo Social del gobierno regional de Piura

Presentación

La participación ciudadana en los ámbitos de los gobiernos subnacionales en el Perú, como son los gobiernos regionales a nivel departamental, así como los gobiernos locales a nivel distrital y provincial, adquirió una importancia clave como parte del proceso de descentralización que se reinició en los primeros años de la década del año 2000. En ese contexto, el presente documento tiene como objetivo hacer una descripción general de los procesos de participación de la sociedad civil y procesos de concertación entre el Estado y la sociedad civil, en el ámbito regional entre los años 2006-2015, teniendo como sujeto central al Gobierno Regional Piura, así como las organizaciones de la sociedad civil que tienen una intervención regional. Además en el presente documento se desarrolla un ejercicio de análisis y valoración de manera sistémica y general de dichos procesos; y partir de ahí se plantean determinados desafíos a tener en cuenta para afianzar la participación como la política de las políticas públicas.

Para ello, el documento desarrolla cinco secciones. En la primera sección se presenta un marco general de los procesos de participación en la región Piura, abordando de qué manera se concibe la participación como derecho, la manera como ésta se desarrolla articulada al proceso político de gobierno y la gerencia pública del desarrollo regional y a qué valor público ha estado ligada, así como el contexto político sobre el cual se han desarrollado los procesos.

En la segunda sección, se describen, analizan y valoran los procesos de participación y concertación en cada ciclo de las políticas públicas: agendación, diseño,

aprobación, implementación, monitoreo y evaluación. En cada momento se toman en consideración los actores y espacios, los procesos desarrollados y los productos alcanzados (efectividad) como elementos de análisis; identificando las limitaciones que tuvieron los espacios y procesos en relación a cada ciclo de las políticas públicas regionales.

La tercera sección aborda el tema de la institucionalidad y la organización de los procesos de participación regional. En el caso de la institucionalidad, se abordan las dimensiones legales que los definen y el grado de legitimidad que tienen desde la valoración de la ciudadanía, así como el uso de los espacios de concertación en relación a las políticas públicas. En cuanto a la organización, se describen los diversos espacios que estructuran los procesos de participación, y la gestión de éstos por parte del Gobierno Regional Piura de manera coordinada con la sociedad civil.

La cuarta sección identifica y describe las principales características que definen los procesos de participación a nivel regional. Y la quinta sección plantea los principales desafíos que tienen el Estado y la sociedad civil para afianzar los procesos de participación y concertación en relación a la gobernabilidad regional y la gestión pública para desarrollar el proceso de políticas públicas regionales, teniendo como contexto mayor la descentralización del Estado a nivel nacional.

1. Marco general de los procesos de participación en la región Piura-Perú

1.1. La participación como derecho y como estrategia política para el desarrollo regional

La participación ciudadana que se despliega en espacios territoriales regionales (subnacionales-intermedios), como unidades administrativas de gobierno que abarcan el territorio de un departamento, el cual agrupa diversos municipios de ámbito local provincial y local-distrital, se sustenta en el principio jurídico constitucional que establece la participación como un derecho político de la ciudadanía de manera general, así como de manera organizada como sociedad civil. Este derecho constitucional se concretiza en la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Gobierno Regional, en las que se establece que el desarrollo del gobierno y la gerencia gubernamental se deben desplegar tomando en considera-

ción mecanismos institucionalizados de participación y concertación involucrando activamente a organizaciones de la sociedad del territorio.

Esta naturaleza jurídica de la participación y la concertación a nivel regional, genera el mandato y la obligatoriedad jurídica a los gobiernos regionales para diseñar, aprobar e implementar los mecanismos legales de participación y concertación; por lo que el Gobierno Regional está en la obligación de gestionar los diversos espacios y procesos de participación y concertación relacionados a determinados procesos gubernamentales y gerenciales de las políticas públicas regionales, para que éstos ganen valor público dando legitimidad política al actuar del Gobierno Regional frente a la sociedad civil y la población regional, así como lograr resultados en la población según las políticas regionales previstas en términos del ejercicio de derechos, el desarrollo de capacidades y el acceso a las oportunidades.

A su vez, esta naturaleza jurídica de la participación confiere a la ciudadanía (en general) y la sociedad civil (en particular) una herramienta jurídica de exigibilidad y empoderamiento para demandar al Gobierno Regional el desarrollo de la participación como una política pública regional; así como para el desarrollo de determinadas decisiones políticas y procesos gerenciales (planificación territorial, diseño de políticas temáticas regionales, gestión de inversiones, desarrollo organizacional, gestión de programas, monitoreo y evaluación de las políticas), que incorporen mecanismos de participación y concertación regional como elementos que impriman un carácter esencial a las políticas públicas.

1.2. La participación relacionada al gobierno y la gerencia del desarrollo regional

La normatividad nacional y regional obliga al Gobierno Regional a que los procesos de formulación e implementación de los instrumentos de políticas regionales (Plan de Desarrollo Concertado Regional y planes regionales sectoriales/temáticos: niñez, adolescencia, mujer, discapacidad, educación, etc.) y la priorización de los proyectos de inversión pública, se realicen mediante procesos participativos. Además de estos instrumentos de políticas públicas regionales señalados por las normas, los procesos de participación han incidido en el diseño de otros instrumentos relacionado a la implementación de las políticas y el respectivo monitoreo de esta implementación, tales como; i) propuestas de cambios y/o fortalecimiento de organizacional; ii) diseño y gestión de programas

operativos; iii) informes de monitoreo participativo; y iv) articulación intersectorial e intergubernamental.

Del mismo modo, esta normatividad establece que estos instrumentos de política deben ser formulados e implementados a través de espacios de participación y concertación. En el caso del Plan de Desarrollo Concertado Regional, el Consejo de Coordinación Regional (CCR) es el espacio responsable; los planes regionales sectoriales/temáticos son responsabilidad de los Consejos Regionales de Concertación; la priorización pública de proyectos de inversión pública es realizado por los agentes participantes del Presupuesto Participativo Regional. Los consejos regionales tienen una naturaleza de espacios de concertación, conformados por actores de la Sociedad Civil y del Estado. En el caso del CCR, la sociedad civil inscrita para elegir a sus representantes en el CCR, se han constituido en una Asamblea de Delegados y Delegadas de Sociedad Civil-ADESC que busca incidir en el devenir institucional, organizacional y operativo del CCR, así como participar como Agentes Participantes en el Presupuesto Participativo. En el caso de los Agentes Participantes del PPR, constituyen el Comité Vigilancia para monitorear la ejecución de los proyectos priorizados en el PPR.

1.3. La participación y la generación de valor público

El desarrollo de los procesos de participación en la región Piura ejercidos como un mandato jurídico y como estrategia política – gerencial, tienen una alta incidencia en la generación de valor público, debido a que estos procesos están configurados por una agenda política que apunta al desarrollo regional y el fortalecimiento de la gobernabilidad y la gobernanza regional. Este valor público está triangulado por: i) los resultados alcanzados en la población; ii) el fortalecimiento de la legitimidad del Estado; y iii) y afianzamiento de la confianza y la cooperación entre el Estado, la Sociedad Civil y el sector privado.

Respecto a los resultados prioritarios que han dinamizado los procesos de participación, éstos son:

- Disminuir la desnutrición crónica y la anemia en niñas y niños de 0 a 5 años.
- Disminuir la morbilidad materna.
- Mejorar los logros de aprendizajes de estudiantes de Educación Básica.

- Mejorar el acceso de niñas, niños y adolescentes a los servicios de Educación Básica.
- Disminuir el embarazo en adolescentes.
- Disminuir la violencia de género, intergeneracional y entre pares, que afecta a niñas, niños, adolescentes y mujeres.
- Disminuir las brechas de género existentes en el desarrollo social, económico y político.
- Mejorar el acceso a oportunidades de empleo a mujeres y jóvenes; entre otros.

Por otro lado, está claro que el ejercicio de la participación como derecho político y el desarrollo de los procesos de participación como parte de la gestión de las políticas públicas, confiere un valor político al ejercicio del gobierno y el desarrollo gerencial dado que afianza la legitimidad al Gobierno Regional como un gobierno subnacional. Esta ganancia política es clave para la gobernabilidad regional, así como para afianzar al Gobierno Regional como una unidad administrativa gubernamental de referencia regional-departamental para impulsar procesos de desarrollo territorial descentralizado e inclusivo, así como impulsar la descentralización y efectiva reforma del Estado para que éste sea más cercano a cada ciudadana y ciudadano.

1.4. Contexto político sobre el que se explyra la participación

Los procesos de participación se desarrollan en un marco político complejo, que los moderan y modulan, así como determinan los límites políticos e institucionales a la incidencia de la participación. Entre los principales elementos del contexto, se pueden resaltar:

- Paralización del proceso de descentralización nacional. El Gobierno Nacional desarrolla una tónica centralizada, relegando a los Gobierno Regional como unidades administrativas implementadoras de las estrategias de los Ministerios nacionales (Salud, Educación, Agricultura, etc.), más que como Gobierno en el territorio departamental.
- Movimiento político nacional y corriente de opinión que desvalora a los Gobiernos Regionales, debido a la conflictividad en regiones y la existencia de casos de corrupción pública. En los medios de comunicación nacional se denota una posición contraria a los Gobierno Regionales, al punto que ponen

en cuestión su existencia misma, señalando que en ellos prevalecen la corrupción y la ineficacia; incluso son señalados como elementos que generan un movimiento político contra la gran inversión minera. Sin embargo, el poder político nacional no es capaz de generar una autocrítica sobre su actuar y los casos emblemáticos de corrupción que se gestan a escala presidencial y ministerial o en poderes del Estado como el Legislativo y Judicial.

- Coexistencia de los procesos antagónicos: por un lado la implementación de reformas nacionales de modernización del Estado (presupuesto por resultados, servicio civil, gestión por procesos, etc.), que apunta a mejorar el Estado en términos de eficiencia, eficacia y transparencia pública; y por otro lado fuerzas políticas que buscan mantener el status quo del Estado tradicional.
- Contracción de la participación de organizaciones de la sociedad civil a nivel regional. Prevalece una limitada representatividad agregada de los diversos sectores de la sociedad civil en los espacios y procesos de participación y concertación. Del mismo modo, hay desgaste en las fuerzas sociales con incidencia regional, que se refleja en la limitada participación en los procesos y espacios de participación y concertación. A la base de esta problemática subyace los limitados liderazgos y la crisis organizacional en la se encuentran las organizaciones regionales, que debilita la correlación de fuerzas con el gobierno, así como la generación de procesos sociales y política de incidencia en las políticas públicas.
- Debilidad del sistema de partidos políticos, la cual está a la base de la crisis de representatividad a nivel de las instancias ejecutivas y legislativas del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Por otro lado, los partidos políticos están totalmente ausentes de los procesos de participación y concertación, por lo que su actuación está limitada a los procesos electorales, de espaldas a la dinámica y la agenda política que generan la participación y la concertación.

2. La participación regional en el contexto del proceso de políticas públicas regionales (sub-nacional) en Piura

Los procesos de participación ciudadana y concertación entre el Estado y la sociedad civil, en el ámbito del gobierno sub-nacional, como lo es un Gobierno Regional, desarrollados en un contexto de descentralización, se han realizado

siguiendo un devenir institucional y político en el que se pueden distinguir diversos momentos dentro del ciclo de las políticas públicas.

En tal sentido, hay procesos de participación que se encuadran en el momento de la agendación social y política de una política pública; otros encuadran en el ciclo de formulación y aprobación. Del mismo modo encontramos procesos que corresponden propiamente al momento de la ejecución; también identificamos otros que se circunscriben dentro del monitoreo y la evaluación.

Por otro lado, yendo más allá de las teorías, encontramos procesos que trascienden estos típicos ciclos de las políticas públicas; a los que podríamos llamar procesos de participación y concertación para la mejora continua de las políticas públicas en algún momento específico, ya sea en la agendación, en la formulación y aprobación, o en la ejecución, el monitoreo y la evaluación. Esta mejora continua implica una dinámica de retroalimentación entre los diversos ciclos de las políticas públicas regionales, generan un curso de acción sistémico en perspectiva de mediano y largo plazo.

Cabe indicar que este devenir de acuerdo a cada ciclo no corresponde a una dinámica continua ni integrada de manera planificada a todo el ciclo de las políticas públicas. En términos de tiempo y espacio, los procesos dados se yuxtaponen y entrecruzan, generando complejas dinámicas de participación y concertación en el devenir de las políticas públicas regionales en términos de espacio-tiempo; así como un complejo devenir institucional de políticas públicas de cara al quehacer administrativo y gerencial de la gestión pública sub-nacional.

2.1. Procesos de participación de agendación de políticas regionales

Estos procesos son propios de la sociedad civil, que se desarrollan de manera autónoma diversos actores de la sociedad civil, ya sean productivos, sociales, gremiales, sindicales, etc., quienes desarrollan estrategias de incidencia política con una diversidad de estrategias. En este momento de agendación se pueden distinguir hasta tres tipos de procesos:

- a) Socialmente abiertos sectoriales o específicos de incidencia que desarrollan actores de un determinado sector de la sociedad civil (productivo, económico, social, ambiental, etc.). Son básicamente procesos de movilización

social e incidencia política que levantan de manera pública una agenda de demandas y propuestas entorno a la resolución de un problema público sentido por el sector social. Como producto, éstos concluyen en suscripción de actas y acuerdos, por el cual la autoridad asume el compromiso de tomar determinadas decisiones como políticas públicas regionales.

La efectividad de este proceso de agendación, en tanto pueda culminar en la toma y ejecución de una decisión gubernamental, va a depender mucho de la relación de fuerzas políticas que se generen entre el Gobernante y los actores sociales sujetos de la incidencia. Mucho de estos cursos de acción de agendación terminan en declaraciones políticas que no se transforman en acciones gubernamentales para resolver el problema público que dio origen al proceso de agendación. Ello se debe a la poca capacidad política de los actores de la sociedad civil para incidir en el decisor o los decisores; así como a las limitadas capacidades técnicas para plantear los problemas y sus respectivas soluciones esperadas de manera concreta, viable y ejecutable.

- b) Socialmente cerrados que desarrollan gremios y sindicatos. Son procesos de incidencia política directa que emprende un determinado gremio o sindicato frente al Gobierno, con el propósito de colocar en la agenda del decisor gubernamental las demandas de sus representados y representadas, las cuales son básicamente demandas de “*mejoras*” en las condiciones laborales y salariales. Cabe indicar que estos procesos son cerrados dado que abren un canal de negociación limitado a la participación de los sindicatos y gremios.

La efectividad de estas acciones de incidencia en la agendación de políticas públicas es significativa; debido a que tienen la capacidad de modular determinadas decisiones y el quehacer de los decisores; y generan cursos de acción burocráticos que inciden en la implementación de las políticas públicas. En la práctica los sindicatos, más que los gremios de profesionales, tienen una alta capacidad de presión política y el poder de generar canales de negociación directa que los mantiene bajo amenaza de paralización y boicot de la gestión gubernamental.

- c) Participación intersectorial de la sociedad civil para incidir en la agendación de políticas en momentos electorales. En los últimos procesos electorales regionales se ha abierto una dinámica de incidencia electoral bastante interesante, en el que diversos actores de la sociedad civil de diferentes

frentes, levantan una agenda electoral, que concluye con la suscripción de un Pacto Político, con las prioridades estratégicas para la gobernabilidad y el desarrollo regional.

Esta participación entraña el desarrollo de complejos mecanismos de negociación entre los propios actores de la sociedad civil para consensuar y concertar la agenda; luego un proceso de negociación entre el colectivo de la sociedad civil y los candidatos al Gobierno Regional, para concluir con la suscripción del Pacto Político.

La eficacia de este proceso empieza con el diseño de la agenda misma, dado que las propuestas que se plantean se articulan a los diversos instrumentos de políticas regionales, tales como el Plan de Desarrollo Concertado Regional, Planes regionales temáticos (niñez, adolescente, mujer, educación, etc.), Plan Estratégico Institucional del Gobierno Regional. Así como sobre dinámicas regionales de políticas públicas en marcha, como el Sistema Regional de Atención Integral de la Primera Infancia –SIREPI, el Modelo de Gestión del Sistema Educativo Regional, entre otros. Por otro lado, se asegura la eficacia política de este proceso de agendación con la ratificación del Pacto Político por el Gobernador Regional como autoridad elegida, así como por el Consejo Regional del Gobierno Regional (autoridad legislativa y de fiscalización).

Sin embargo, la debilidad de estos Pactos Políticos ha estado en el diseño de sus indicadores para su posterior monitoreo de su implementación. En este nuevo periodo de Gobierno Regional (2015-2018) se están definiendo y afinando los indicadores en diálogo con los funcionarios del Gobierno Regional. Dado esto último, se evidencian debilidades técnicas y políticas en el Colectivo por la Gobernabilidad (grupo de organizaciones que proponen el Pacto) para negociar y afinar los indicadores del Pacto Político, corriendo el riesgo que se disipe el tiempo y que la ejecución de éste no se pueda monitorear.

2.2. Los procesos de participación en la formulación y aprobación de las políticas públicas regionales

Con el retorno de la descentralización, con esta nueva etapa de los Gobiernos Regionales (2003 hasta la fecha) como gobiernos sub-nacionales, en la región Piura

se han desarrollado ricos y complejos procesos de formulación de instrumentos de políticas públicas regionales, contando con una significativa participación representativa de los diversos sectores de la sociedad civil. Estos esfuerzos han estado centrados en la formulación de planes de políticas territoriales de desarrollo regional, así como en planes temáticos y sectoriales de política regional. Estos procesos han tenido un alto sentido de participación, así como de concertación para consensuar las políticas aprobadas. Veamos a continuación el proceso de participación según tipo de instrumento de política pública regional sobre los cuales se ha incidido.

- a) Respecto al desarrollo territorial, los esfuerzos de participación han estado puestos en la formulación del Plan de Desarrollo Regional Concertado PDRC, como el instrumento matriz de política regional. Este instrumento de políticas tiene un peso institucional alto en la medida que incide luego en la planificación institucional del Gobierno Regional y en la definición participativa de las inversiones públicas en el marco del Presupuesto Participativo. La formulación participativa del Plan se da en el marco del Consejo de Coordinación Regional, espacio en el cual la participación de la sociedad civil es limitada en relación a la participación de los actores del Estado.

La eficacia del Plan de Desarrollo Regional Concertado está dada porque es un instrumento con alto reconocimiento institucional y político. Es el instrumento matriz que define luego el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional. Su matriz estratégica es la base para la identificación y la priorización de proyectos de inversión pública que realizan los actores de la sociedad civil en el Presupuesto Participativo. Sin embargo, el diseño del Plan de Desarrollo Regional Concertado presenta limitaciones en la medida que sigue un patrón dado por instancias nacionales –ya sea el Ministerio de Economía y Finanzas-MEF– y el Centro de Planeamiento Nacional (CEPLAN), que lo convierte en una matriz contextualizada de las políticas nacionales, antes que en un instrumento estratégico del desarrollo regional.

- b) La formulación de planes sectoriales y temáticos: Tiene como objetivo formular de manera participativa Planes Regionales sectoriales, tales como: Salud, Educación, Agricultura, etc.; y Planes Regionales temáticos, tales como: Niñez y Adolescencia, Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y

Varones, etc. Estos procesos de participación se canalizan a través de los Consejos Regionales de Concertación que existe para cada una de estos sectores, tales como el Consejo de Participación Regional de la Educación-COPARE, el Consejo por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes-COREDNNNA, el Consejo Regional de la Mujer-COREM, entre otros.

La eficacia de la participación en este momento se puede evidenciar en el reconocimiento y legitimidad que tienen estos planes regionales como instrumentos legales de políticas públicas; además tienen un alto valor político puesto que son utilizados por los actores de la sociedad como instrumentos legales para desarrollar procesos de incidencia política, vigilancia social y de sensibilización social en torno a los derechos que plantean cada una de los planes. Son instrumentos legales de exigibilidad ciudadana al Gobierno Regional, para monitorear y exigirle cumplimiento de políticas regionales.

Respecto a las limitaciones al diseño y aprobación de las políticas públicas regionales, cabe indicar que ambos no están articulados al diseño del Plan de Desarrollo Regional Concertado, ni éste se articulada a los planes sectoriales y temáticos, por lo que el Plan Estratégico Institucional ni el Plan Operativo Institucional del Gobierno Regional está débilmente articulados a dichos planes. De esta manera las políticas públicas regionales que levantan estos instrumentos a favor de la niñez, adolescentes, mujer, etc.; así como de educación, salud, agricultura, etc.; ocupan un lugar marginal en los instrumentos matriz de gobierno y gestión: Plan de Desarrollo Regional Concertado, Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo Institucional del Gobierno Regional.

Por otro lado, en su procedimiento de diseño se ha desarrollado una lógica inercial a las políticas nacionales. Las matrices lógicas y de contenido reflejan de manera inercial las matrices lógicas y planteamientos operativos de los planes nacionales sectoriales, a los cuales responden. Salvo el Plan Regional por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes-PREDNNNA que rompió con el molde del Plan Nacional de Acción por la Infancia, los demás planes sectoriales y temáticos existentes son fieles reflejos de la lógica nacional.

Este proceso de diseño y aprobación de las políticas públicas regionales presenta un mayor problema político e institucional debido a que no han ido a la par con las reformas en la gestión presupuestal y la contracción del proceso

de descentralización. El primer elemento ha hecho que los planes se conviertan en una serie de aspiraciones estratégicas y operativas de políticas que no se pueden traducir en estructuras presupuestales que configuran actualmente la matriz funcional programática del presupuesto en el marco del Presupuesto por Resultados; por esa razón la mayoría de acciones operativas no encuentran una cadena presupuestal disponible, lo cual limita seriamente la ejecución de los planes y el cumplimiento de los objetivos.

Y respecto a la contracción de la descentralización, se afianza con la implementación de las políticas nacionales a través de los programas presupuestales y acciones operativas (programas sociales, estrategias nacionales, etc.) impulsadas por los ministerios del Gobierno Nacional, las cuales terminan produciendo la marginación de las políticas regionales. Desde los sectores nacionales, se están diseñando las políticas tal y como deben ser implementadas por los Gobierno Regionales; por lo que el proceso de diseño de las políticas públicas regionales corre el riesgo de convertirse en un mecanismo accesorio a nivel sub-nacional, lo cual genera frustración y conflictividad en las relaciones sociedad civil y Estado a nivel regional, con el consecuente debilitamiento de la legitimidad del Gobierno Regional.

2.3. La participación en el proceso de implementación de las políticas regionales

Los diversos actores de la sociedad civil han acumulado importantes capacidades y recursos para impulsar procesos de agendación, formulación y aprobación de las políticas públicas regionales. Sin embargo, a partir del 2011 surge la necesidad de iniciar procesos más acotados al ciclo de la implementación de las políticas formuladas y aprobadas hasta ese entonces a nivel del Gobierno Regional.

La participación ciudadana y la concertación adquieren una connotación más exigente hacia la implementación efectiva de acciones y logros de resultados. Frente a ello, hay cuatro escenarios preponderantes de incidencia en la implementación: a) los consejos regionales de concertación; b) el Presupuesto Participativo; c) la Asamblea de Delegados y Delegadas de la Sociedad Civil del Consejo Regional de Coordinación; y d) el Colectivo por la Gobernabilidad Regional. En cada una de estos escenarios, hay espacios que tienen su propia naturaleza organizacional y comparte actores comunes; son espacios que desarrollan pro-

cesos diferenciados e inciden en instrumentos de políticas distintos aunque en la práctica se complementan.

En el caso de los consejos, conformados por actores de la sociedad civil y del Estado, tienen como instrumento su respectivo Plan Regional sectorial/temático. En el caso del Presupuesto Participativo y la Asamblea de Sociedad Civil del Consejo Regional de Coordinación, son espacios netamente de sociedad civil; tienen como instrumento de políticas el Plan de Desarrollo Concertado Regional. Y el Colectivo por la Gobernabilidad Regional, conformado por actores de sociedad civil (la mayoría de ellos miembros de los otros espacios), tiene como instrumento de incidencia el Pacto Político por la Gobernabilidad Regional.

a) Logros alcanzado por la incidencia de la participación y la concertación en la implementación de políticas públicas regionales

Respecto a lo ganado en la implementación de las políticas públicas desde los mecanismos de participación y concertación, hay avances iniciales que son necesarios relevar dado que demuestran la importancia política y gerencial de estos procesos. Por ello es importante resaltar los siguientes logros:

- El Pacto Político ha ganado un valor político y gubernamental, en la medida que el Gobierno Regional ha asumido las prioridades como líneas políticas transversales en el discurso político y en el ejercicio del gobierno. Se ha incidido en el levantamiento de indicadores de desempeño con sus respectivas metas, las cuales tiene valor político, en tanto que definieron la agenda del Presidente Regional (ahora Gobernador Regional) en su relación con la sociedad civil; así como un valor gerencial, en la medida que diversos programas y acciones del Gobierno Regional se alinearon a la implementación del Pacto Político (tanto en la versión primaria presentada para el periodo 2011-2014 así como un documento mejorado con resultados e indicadores para el 2015-2018), de manera especial en las acciones relacionadas a los logros señalados en los párrafos siguientes.
- En la implementación del Proyecto Educativo Regional, es fundamental la incidencia en la formulación y aprobación del Modelo de Gestión del Sistema Educativo Regional, el cual se ha convertido en un importante instrumento de política regional para iniciar mejoras en la institucionalidad y la organización del sistema educativo regional. Ello se refleja en la actualidad en cambios concretos, tales como: i) creación e implementación de Núcleos Distritales

de Gestión Educativa en más de diez distritos de la región Piura, como unidades técnicas desconcentradas de las Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL; ii) diseño y aprobación de un nuevo Reglamento de Organización y Funciones-ROF, de la Dirección Regional de Educación-DREP; iii) diseño de un ROF para las UGEL; iv) diseño y aprobación de Mapas de Procesos de la DREP y las UGEL; v) capacitación a docentes y directivos de Instituciones Educativas alineados al Modelo de Gestión; vi) alineamiento y articulación de los diversas intervenciones del Gobierno Regional, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales, al Modelo de Gestión. Cabe agregar que el Modelo de Gestión tiene el reconocimiento del Ministerio de Educación, como una importante iniciativa de un gobierno sub-nacional, de gestión territorial de la educación que afianza la descentralización educativa.

- Respecto a la implementación de las políticas a favor de la primera infancia, lo más importante ha sido la incidencia en la formulación, aprobación e implementación del Sistema Regional de Atención Integral de la Primera Infancia – SIREPI, sistema por el cual el Gobierno Regional Piura ha sido reconocido por el Gobierno Nacional, diversos gobiernos regionales del país, organismos nacionales de concertación y de la cooperación internacional, así como por los actores de la sociedad civil regional y los gobiernos locales de Piura. El SIREPI es un sistema gubernamental funcional cuya razón de ser es gestionar de manera territorial la articulación intergubernamental entre el Gobierno Regional, los Gobiernos Locales y el Gobierno Nacional, así como la concertación entre el Estado y la Sociedad Civil, para mejorar la atención integral de la primera infancia, teniendo como finalidad la disminución de la desnutrición crónica, la anemia y la morbi-mortalidad materna neonatal, así como mejorar el desarrollo de las capacidades tempranas de la niñez, el acceso a la identidad y a la educación inicial.
- En relación a las políticas a favor de niñez y la adolescencia, se pueden resaltar los siguientes resultados como producto de la participación y la concertación: i) diseño y ejecución concertada de los Centros de Formación para el Desarrollo Integral de Adolescentes-CEFODIA, para incidir en la reducción del embarazo en adolescentes, los cuales vienen siendo implementados en quince distritos de la región; iv) diseño y ejecución de campañas para combatir la Trata de Personas y la violencia de género; v) diseño, aprobación y ejecución concertada de los Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes-CONNA, mediante los cuales se impulsa la participación de niñas, niños y adolescentes a nivel local y regional, así como nacional e internacional.

- En relación a las políticas de igualdad de género, se pueden resaltar los siguientes resultados: i) la priorización de la brechas de género en los que el Gobierno Regional centra su gestión institucional; ii) incorporación de las brechas de género en el Plan de Desarrollo Concertado y el Plan Estratégico Institucional del Gobierno Regional; iii) el diseño y aprobación de los lineamiento de transversalización de género; iv) diseño y aprobación del Sistema Regional de Prevención y Atención de la Violencia; v) diseño y ejecución concertada de programas de fortalecimiento de capacidades en igualdad de género y transversalización del enfoque de género en la gestión pública regional y local.
- Desde el Presupuesto Participativo Regional, se ha incidido en la priorización de proyectos de inversión pública alineados a resultados de las políticas públicas regionales prioritarias para los espacios de concertación y el Pacto Político. Así mismo, los agentes participantes han levantado y aprobado ideas de proyectos relacionados a la atención de la primera infancia, la mejora de los logros de aprendizajes y la implementación del Modelo de Gestión del Sistema Educativo Regional; las cuales han sido asumidos por el Gobierno Regional para iniciar la identificación y formulación del perfil de proyecto para cada una de estas ideas.

b) Debilidades de la participación y la concertación en la implementación de políticas públicas regionales

- En general los procesos de participación en la implementación de las políticas públicas regionales son emergentes y frágiles. Dados los resultados aún precarios, se puede afirmar que tienen más debilidades que fortalezas. A continuación se presentan sus principales debilidades:
- Incidencia a destiempo. Este es quizá un problema mayor: cada espacio de participación y concertación busca incidir en la implementación de acciones en el mismo año fiscal, ignorando que el proceso de planificación operativa y la formulación presupuestal se desarrolla el año fiscal anterior al año de implementación. Es evidente que hay una brecha entre los tiempos de actuación de la sociedad civil en relación a los tiempos burocráticos del Gobierno Regional para implementar las políticas públicas regionales, por lo que se debilitan en su pertinencia y oportunidad.
- Los procesos de participación no centran su incidencia en los instrumentos operativos anuales de implementación de las políticas: el Plan Operativo

Institucional-POI y el Presupuesto Institucional de Apertura-PIA. Más bien, estos dos instrumentos son totalmente ignorados por los actores de la Sociedad Civil en los procesos de participación y concertación. Ello significa que la implementación operativa de las políticas empiezan un año antes de su ejecución efectiva; sin embargo los espacios no desarrollan mecanismos de participación que busquen incidir en la formulación y aprobación del POI; así como tampoco en la programación, formulación y aprobación del PIA del Gobierno Regional. Si bien estos dos instrumentos operativos (junto a la incorporación de los proyectos de inversión en el PIA) son claves para la implementación de las políticas públicas, sin embargo no son objeto de debate público; por ello representan un gran desafío para las organizaciones de la sociedad civil y para los espacios de concertación, para incidir en ellos.

- Desarticulación de los procesos de participación con los mecanismos burocráticos propios de la implementación de las políticas. La ejecución efectiva de los programas, proyectos y actividades alineados a las políticas regionales priorizadas por cada espacio de incidencia, implican diversos procesos burocráticos relacionados a los sistemas administrativos y financieros, a las contrataciones y adquisiciones, a la organización y la producción de los servicios, etc. Los mecanismos de participación y concertación que desarrollan los diversos espacios no están diseñados para incidir en estos procesos gerenciales, que por su naturaleza son cerrados, pero que tiene un alta incidencia en la implementación efectiva y oportuna de las acciones gubernamentales.
- Limitado campo institucional de incidencia de los proceso de participación. Dada la complejidad de los procesos gerenciales que están involucrados en la implementación de las políticas públicas (planificación y presupuesto, administración y contabilidad, adquisiciones y contrataciones, organización y operaciones, etc.), los procesos de participación no están diseñados para involucrar y llegar (directa e indirectamente) a los diversos actores decisores que están detrás de cada proceso burocrático, de manera especial en los decisores relacionados a la planificación operativa y la gestión presupuestal, así como al desarrollo de inversiones (en las etapas de pre inversión e inversión) y la gestión de programas.
- El proceso de participación que se desarrolla en el Presupuesto Participativo, presenta las siguientes limitaciones: i) identificación y priorización de proyectos de inversión que estén en el banco de proyectos; ii) priorización de proyectos según techo presupuestal, que es bastante limitado en relación

al total de presupuesto de inversiones; y iii) priorización anual de proyectos. Hay otros campos de la gestión de inversión pública en los que el proceso de Presupuesto Participativo no tiene incidencia, como la etapa de Pre-inversión, campo fundamental para determinar los proyectos de inversión que se deben formular; así como en la definición multianual de las inversiones prioritarias para el desarrollo regional.

- Esta ausencia de incidencia de la participación en estos campos fundamentales de la gestión de inversión para la implementación de las políticas públicas, ha puesto un techo institucional al Presupuesto Participativo que lo limita seriamente en la definición de las inversiones con una mirada estratégica.

2.4. La participación en el monitoreo y la evaluación de la implementación de las políticas regionales

Los diversos espacios de señalados, a) los consejos regionales de concertación; b) el Comité de Vigilancia del Presupuesto Participativo; c) la Asamblea de Delegados y Delegadas de la Sociedad Civil del Consejo Regional de Coordinación; y d) el Colectivo por la Gobernabilidad Regional, desarrollan diversos procesos de vigilancia ciudadana a la implementación de las políticas prioritarias que promueven de cara a las instrumentos regionales de política pública.

Los proceso de monitoreo social tienen la virtud de mantener en vigencia política las políticas prioritarias y las acciones concretas de implementación de las mismas, generando que éstas sean parte de la agenda gubernamental del Gobernador Regional y sus equipos gerenciales. Esto se da en la medida en que los actores de la sociedad civil generan una permanente interpelación pública al Gobierno Regional respecto a la implementación de las políticas.

Estos mecanismos de monitoreo adquieren un dinamismo significativo cuando el Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI y los ministerios nacionales (Salud, Educación, etc.), publican información respecto a los avances en las metas de productos y resultados en el marco de la implementación del Presupuesto por Resultados, de manera especial en relación a la desnutrición crónica, la anemia, la morbilidad materna neonatal, el acceso a la identidad, los logros de aprendizajes, el acceso a servicios de Educación Básica, el acceso a servicios de saneamiento y agua, entre otros. Sobre la base de la información, los actores de la sociedad civil generan procesos de debate regional y opinión

pública que obliga al Gobierno Regional a dar cuenta del estado de la implementación de las políticas públicas.

Por otro lado, es importante señalar que el Pacto Político impulsado por el Colectivo por la Gobernabilidad Regional, se ha convertido en un instrumento político que ha ido modulando los procesos de Rendición de Cuentas que desarrolla el Gobierno Regional de manera semestral y anual. De manera especial hay que resaltar la rendición de cuentas que se ha generado en el espacio y la dinámica del Colectivo Regional por la Gobernabilidad, el cual logró que el Gobierno Regional dé cuenta de la implementación del Pacto Político a las organizaciones sociales que se reúnen en la Convención Regional de Sociedad Civil, la cual se desarrollado de manera anual en los últimos años.

Este proceso de monitoreo social a la implementación de las políticas públicas que se desarrollan desde los espacios de Sociedad Civil, presenta limitaciones y debilidades institucionales y metodológicas. La principal debilidad es que estos procesos no son planificados de manera sistemática y orgánica; además no cuentan con los instrumentos que demandan el monitoreo de los diversos procesos gerenciales de implementación de las políticas. Por otro lado, se evidencia que los actores sociales presentan limitadas capacidades y recursos para gestionar información relevante respecto a implementación de las acciones (programas, proyectos, actividades) que desarrolla el Gobierno Regional. Como consecuencia de ello, los mecanismos de monitoreo social se centran débilmente en los procesos gerenciales claves que inciden en la implementación de las políticas, perdiendo fuerza para incidir con mayor en la eficiencia y eficacia de dicha implementación.

3. Institucionalidad y organización regional de los procesos de participación en la región Piura

3.1. Institucionalidad de los procesos de participación en las políticas públicas regionales

a) Legalidad que sostiene los procesos de participación

El marco normativo que sostiene la participación y la concertación, presenta restricciones institucionales por el énfasis que le da a estos procesos. La primera limitación es que las normas le dan prevalencia a la participación y la

concertación al ciclo de la formulación y la aprobación de los instrumentos de políticas regionales. El marco normativo regional presenta deficiencias en la definición de los roles de los consejos regionales de concertación, teniendo en cuenta los ciclos de las políticas públicas, presentando de manera general las funciones de éstos consejos con un mayor acento hacia la planificación de las políticas y la vigilancia ciudadana.

Estas limitaciones han hecho evidente los vacíos y restricciones institucionales de los mecanismos de participación y concertación, para incidir en la implementación y el monitoreo de las políticas públicas regionales; quedando en evidencia que la manera como están organizados los espacios de participación y el diseño predominante de los procesos de participación presentan una limitada eficacia para incidir en la implementación de las políticas regionales.

b) Legitimidad política ganada por los procesos de participación

Estos instrumentos de política pública regional y sus respectivos espacios de participación cuentan con la legitimidad política, dado que los actores de la sociedad civil y del Gobierno Regional reconocen estos procesos participativos como institucionalizados. Desde los actores de la sociedad civil se mantiene una exigibilidad permanente al Gobierno Regional para que cumpla con estos mecanismos; y los actores del Gobierno Regional reconocen que éstos deben ser incorporados en los procesos de gestión; además se reconoce que la legitimidad de los instrumentos de políticas regionales es dada en la medida que son gestionados desde los espacios de concertación y participación.

Sin embargo, en la medida que en el último periodo de gestión gubernamental regional (2011-2014) se convirtió en el periodo de la implementación de las políticas regionales, los actores de los diversos espacios de participación manifiestan que los espacios de concertación han experimentado un desgaste institucional debido a que, en esta etapa de mayor demanda de implementación de las políticas públicas regionales, vienen demostrando una limitada eficiencia y eficacia. Por ello, ha surgido un sector de Sociedad Civil con posiciones críticas y de cuestionamiento respecto a la utilidad y eficacia de los mecanismos de participación, buscando generar otros espacios y procesos de participación de incidencia que tiende a debilitar los espacios de concertación, porque se ha demostrado que desde fuera de ellos se pueden conseguir logros antes mencionados.

c) Uso y utilidad de los procesos de participación en el proceso de políticas públicas

Se debe resaltar que los mecanismos de participación y sus respectivos espacios, son utilizados por los actores del Estado y la Sociedad Civil para impulsar los procesos de políticas públicas respecto a los instrumentos de políticas antes indicados. Ello significa que a nivel de los actores se ha generado el hábito social y político para impulsar las políticas públicas regionales a través de los medios y espacios de participación y concertación; aunque este proceso ha tenido su mayor énfasis en la formulación y aprobación de las políticas regionales; y en menor medida en la implementación y el monitoreo de las mismas.

Debido a la experiencia y las lecciones aprendidas en la formulación participativa y concertada de las políticas regionales, los actores y los espacios de concertación han ganado un importante capital institucional para formular instrumentos de políticas públicas regionales, con conocimientos y habilidades de sus actores, así como la generación de redes interinstitucionales que sostienen los procesos de diseño y aprobación de los planes regionales de políticas públicas.

Respecto al ciclo de la implementación de las políticas, en general los actores de la sociedad civil han desarrollado limitados mecanismos de incidencia en esta etapa; por parte de los actores que conforman los consejos regionales de concertación y coordinación, vienen haciendo esfuerzos para desarrollar procesos que están deviniendo en la identificación, diseño y ejecución de acciones operativas y de reforma organizacional que efectivicen la implementación de políticas priorizadas en estos espacios. Sin embargo, la efectividad de la participación en la implementación de las políticas públicas aún es incipiente y en una dinámica emergente, que tiene un valor significativo como proceso inicial que tiene el potencial de generar mayores cursos de acción política de incidencia y efectividad.

3.2. Organización de los procesos de participación

a) Sobre los espacios regionales de concertación

Los consejos regionales de concertación tienen una naturaleza de concertación entre el Estado y la sociedad civil, cuyas roles fundamentales son: i) concertar las políticas regionales; ii) impulsar la articulación intergubernamental e intersector-

rial; iii) proponer acciones que incidan en la implementación de las políticas; iv) desarrollar el seguimiento concertado; y v) promover la participación y vigilancia ciudadana. Es importante señalar que la conducción de estos espacios recae en el Gobierno Regional.

Es importante tener en cuenta que el diseño institucional de los consejos regionales de concertación ha sido bastante funcional para la gestión de la concertación en la construcción de las políticas públicas, dado que tiene un carácter consultivo y de rendición de cuentas, por lo que su organización básicamente se han constituido en una asamblea. Sin embargo, para el desarrollo de la articulación y el diseño de propuestas concertadas para la implementación de las políticas y, así como su respectivo seguimiento este diseño ha demostrado poca funcionalidad dado que a nivel de arreglos institucionales y la arquitectura organizacional limitan el desarrollo de procesos sistemáticos y la deliberación técnica y política permanente, que implica el desarrollo de dichos acciones de concertación articulados a las dinámicas gerenciales propias de la implementación de las políticas públicas regionales.

Por esa razón, es necesario que estos espacios de concertación evolucionen respecto a su diseño institucional, afianzando los arreglos interinstitucionales respecto a los roles que deben desarrollar en relación a los ciclos de las políticas públicas; roles que si bien se han ido consensuando en un determinado sector de la sociedad civil ligados a los organismos no gubernamentales y funcionariado público, aún no están debidamente institucionalizados (en términos de legalidad, legitimidad y uso), lo cual limita la gestión de los procesos que implican estos roles. Por otro lado, amerita –de mano con lo planteado– rediseñar su arquitectura organizacional y funcional, que vaya más allá del funcionamiento de una asamblea consultiva y rendición de cuentas, a la luz de los cursos de acción que se han desarrollado para generar propuestas y concertación de las acciones de implementación de las políticas públicas arriba señaladas.

Respecto a la participación de las organizaciones que conforman estos espacios de concertación, en términos generales prevalece la participación numérica de los actores del Estado; en una proporción menor –aunque no por ello poco significativa– están los actores de la sociedad civil. Sin embargo, el mayor problema está en la representatividad de estos actores, de manera especial en el Estado, dado que quienes participan con mayor frecuencia tienen una limitada capacidad de toma de decisión y limitadas capacidades técnicas en el manejo de la temática objeto de la deliberación que se desarrolla en los espacios. Y por el

lado de la sociedad civil, sus limitaciones básicamente son la desarticulación de su representantes con los sectores sociales a quienes representan, así como una limitada participación territorial de las provincias; del mismo modo, presentan debilidades en el manejo técnico y político de la temática y de los procesos que se desarrollan en los espacios.

b) Los espacios regionales de sociedad civil

En el caso de la Asamblea de Delegados y Delegadas de la Sociedad Civil del CCR y el Colectivo por la Gobernabilidad Regional, éstos son espacios estrictamente de sociedad civil, cuyo diseño les confiera el modelo de red de organizaciones articuladas entre sí para construir intereses y propuestas agregadas, así como participar con mayor eficiencia y eficacia en los procesos de políticas públicas.

El devenir institucional de estos espacios es totalmente autónomo respecto al Estado; su funcionamiento es bastante técnico en la construcción de sus propuestas, así como en el desarrollo de sus acciones de incidencia política, teniendo un núcleo ejecutivo de organizaciones que dinamiza a todo el colectivo.

Las debilidades de estos colectivos respecto a su organización es la “sobre operatividad” que tiene el núcleo ejecutivo de organizaciones, al cual muchas veces el colectivo se reduce a este núcleo en términos operativos y logísticos. Ello genera una vulnerabilidad institucional que pone en riesgo su actoría política en el espacio regional, así como su eficiencia y eficacia de los procesos de incidencia política que desarrollan.

c) El proceso de presupuesto participativo

El Presupuesto Participativo-PP es el mecanismo de participación que generó mayores expectativas en la ciudadanía organizada y no organizada, en la medida que ponen en juego la identificación y priorización de los proyectos de inversión pública que deben ser ejecutados por el Gobierno Regional y los Gobiernos Locales. El PP además de ser un proceso, es un espacio público conformado por los llamados Agentes Participantes, en calidad de representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil, aunque hay que tener en cuenta que también hay actores del sector público que pueden ser parte de este espacio.

Desde sus inicios, el PP ha generado estructuras relacionales entre los gobernantes y diversos sectores de la sociedad civil y grupos poblacionales, que tienen como núcleo el acceso y la distribución de las inversiones públicas, lo cual representa oportunidades que distribuye el Estado en la población organizada en el territorio. Desde el punto de vista positivo, este proceso ha significado la apertura de mecanismos directos para acceder a las inversiones públicas, mejorando –en cierta medida– el grado de inclusión de las oportunidades de inversión pública, así como la distribución de los beneficios en la mejora de la oferta –en cobertura y calidad– de los servicios públicos. Por otro lado, también significó un estímulo que promovió el ejercicio de la participación como un derecho de la ciudadanía, así como la incorporación de la participación como un mecanismo democrático en la identificación y priorización de los proyectos de inversión pública.

Sin embargo, este espacio-proceso está altamente reglamentado por normas nacionales y regionales, que ponen límites que en la práctica se convierten en instituciones (reglas de juego) restrictivas, en relación a:

- Al acceso de las organizaciones a través de sus representantes, en la medida que se requieren una alta formalidad organizacional que en la práctica es la principal debilidad de las organizaciones de la sociedad civil por lo que muchas organizaciones quedan excluidas del proceso.
- El presupuesto de inversiones accesible para la priorización participativa de los proyectos, dado que el Gobierno es quien decide el techo presupuestal que ponen a disposición.
- Los proyectos de inversión que se pueden identificar y priorizar, puesto que este proceso se desarrolla sobre la base de “*banco de proyectos*” de inversión que tienen calidad de viables, con lo cual el Gobierno tiene una alta incidencia en influir en el tipo de proyectos que priorizan.
- Los procedimientos de identificación y priorización de los proyectos de inversión, que tiene un carácter asambleísta, ponen en juego las correlaciones de fuerza entre los propios Agentes Participantes, más que criterios de equidad, inclusión y programación estratégica de desarrollo territorial.
- El carácter no vinculante de los acuerdos respecto a los proyectos de inversión pública, lo cual deviene luego en la baja ejecución efectiva de estos proyectos priorizados en el PP.

3.3. La gestión de los procesos de participación

Quien tiene el mandato legal de implementar las políticas de participación es el Estado, en este caso el Gobierno Regional. En los casos de los consejos regionales de concertación y el Presupuesto Participativo, es el Gobierno Regional quien gestiona (a través de sus diversas gerenciales de línea y asesoría, según corresponda) la organización y desarrollo de los mecanismos de participación a través de los espacios de concertación a los que están adscritos. Es importante tener en cuenta que en el caso de los consejos regionales de concertación, la gestión de su organización y funcionamiento es desarrollado de manera concertada entre el Gobierno Regional y actores de la Sociedad Civil, a través de equipos técnicos que actúan como secretarías ejecutivas que planifican y gestionan el devenir organizacional y operativo de los consejos regionales de concertación, de manera especial impulsando la participación de los miembros del Estado y la Sociedad Civil, con mayor énfasis en ésta última.

El Gobierno Regional ha tenido un rol importante y significativo (de la mano con la sociedad civil) en la gestión de los espacios y mecanismos de participación, en especial en los casos de los consejos regionales de concertación que han tenido un mayor dinamismo, tales como: COREM, COREDNNA, COPARE, CCR. Sin embargo existen debilidades institucionales y organizacionales que debemos tener en cuenta. A nivel institucional, se evidencia un limitado liderazgo político en la conducción de estrategias para movilizar los diversos actores; así como una débil legitimidad política que genera una limitada confianza en la eficiencia y eficacia de los procesos de participación y los espacios de concertación en relación a su aporte en la generación de valor público.

En el ámbito organizacional, el Gobierno Regional tiene debilidades para: i) la gestionar de la participación efectiva y permanente de los actores que configuran los espacios de concertación; ii) gestionar el desarrollo organizacional de los espacios de concertación regional de acuerdo a la naturaleza de estos espacios; iii) gestionar el desarrollo de los procesos que deben realizar los consejos regionales de concertación en relación a sus objetivos y funciones; iv) desarrollar (como proceso político y técnico) la facilitación de los procesos de participación en el marco de los espacios regionales de concertación y coordinación; y v) gestionar el desarrollo de capacidades de los actores que conforman los espacios regionales para que éstos afiancen habilidades que demandan los espacios y procesos de participación y concertación.

Estas debilidades institucionales y organizacionales del Gobierno Regional para gestionar los procesos de participación y concertación a su jurisdicción regional, se debe a diversas causas, entre las se deben resaltar: i) limitaciones en el diseño organizacional y funcional de las áreas organizaciones; ii) equipos técnicos insuficientes y con limitadas capacidades gerenciales; y iii) limitada disponibilidad de presupuesto y logística.

4. Características del proceso de participación a nivel regional

- a) Comunidades de políticas públicas: Los consejos regionales de concertación y los colectivos, se han constituido en comunidades de organizaciones que se han agregado y cohesionado en torno a políticas públicas temáticas (igualdad de género, niñez y adolescencia, educación, etc.), y que han desarrollado determinadas capacidades colectivas especializadas y aprehendido procesos institucionales para incidir en las políticas públicas. Estas redes de políticas públicas son espacios de intersección entre los procesos gubernamentales y los procesos sociales, que generan dinámicas de retroalimentación entre los actores públicos y sociales, intercambiando información, propuestas, capacidades técnicas, recursos presupuestales y determinadas comprensiones de la realidad.
- b) Prácticas de cooperación Sociedad Civil – Estado en la gestión de la participación: En el núcleo de estas redes de políticas públicas existen “pequeñas redes” de organizaciones del Estado y la sociedad civil, quienes actúan como equipos técnicos de los espacios y procesos de participación, que desarrollan procesos de planificación, organización, monitoreo, evaluación y mejor continua para dinamizarlos. Es fundamental tener en cuenta que desde “núcleos” de organizaciones se gestionan los espacios y procesos de participación.
- c) Institucionalidad de la participación y la concertación, tanto a nivel legal (marco normativo regional y nacional), legitimidad (reconocimiento público sobre la necesidad y exigencia de la implementación) y uso de los espacios y procesos de concertación por parte de los diversos actores del Estado y la Sociedad Civil. Esta institucionalidad se concretiza y dinamiza por la existencia de las redes de políticas públicas antes señaladas; así como éstas a su vez se configuran en torno a la institucionalidad regional de los espacios y procesos de participación.
- d) Sociedad Civil que se acerca a las políticas públicas y a la gestión pública: Las organizaciones que participan en los espacios y procesos de participación,

más allá de demandar acciones (proyectos, programas), demandan políticas públicas regionales como procesos de acción gubernamental para resolver un problema público y generen nuevas reglas de juego que contribuyan en la construcción de desarrollo regional cada vez más inclusivo y distributivo. Del mismo modo, se acercan al manejo de los procesos gerenciales (los cuales por su naturaleza tienden a ser cerrados y burocráticamente complejos) como elementos claves para incidir en la implementación de las políticas públicas.

- e) Líderes y funcionariado que apuesta por la participación: Durante todos estos años han jugado un papel importante la existencia y actuación de un sector de funcionarias y funcionarios que apuestan por la participación como un derecho, así como un proceso político – gerencial que es un elemento intrínseco al gobierno y al desarrollo de políticas públicas. La actuación de este funcionariado se desarrolla de manera articulado con actores de la sociedad civil, como parte nuclear de las redes de políticas públicas y el marco de la matriz institucional que configura los espacios y procesos de participación y concertación.
- f) Manejo de tensiones de manera democrática: En el marco de elementos señalados que han caracterizado los procesos de participación y concertación, un aspecto clave que ha moderado todo el proceso ha sido la capacidad que han tenido los actores del Estado y la Sociedad Civil para identificar y procesar los conflictos y tensiones propias de los procesos políticos; que incluso han transformado estos conflictos en oportunidades para afianzar la institucionalidad regional, el fortalecimiento de las redes de políticas públicas, la cooperación Estado – Sociedad Civil y la generación de mayores capacidades individuales e institucionales en las organizaciones del Estado y la Sociedad Civil; para dar vida a la participación como un ejercicio de los derechos, así como una estrategia esencial en los procesos políticos decisionales de gobierno y de la gerencia en el desarrollo de las políticas públicas.

5. Desafíos de la participación y concertación en el marco del proceso de políticas públicas

5.1. Desafíos para el Estado

- Afianzar la institucionalización de la participación como una política regional, haciéndola previsible y estableciéndola como un sistema (actores, procesos, estructuras, reglas de juego). Ello podría concretarse mediante la for-

mulación, aprobación e implementación de un plan regional de participación y concertación. Esta política debe articular los diversos espacios y procesos de participación y concertación.

- Afianzar la organización gubernamental y flexibilizar sus estructuras orgánicas, haciéndolas ergonómicas a los procesos abiertos de la participación y la concertación. Es importante tener en cuenta que la participación y la concertación es una política transversal a todas las áreas (de dirección, de línea y de asesoría) del Gobierno Regional.
- Fortalecer las capacidades políticas y gerenciales del funcionariado público, para que mejoren sus habilidades en la gestión de los mecanismos de participación articulados a los diversos procesos de decisión política y gerencial que están implicados en el desarrollo de las políticas públicas.
- Mejorar las capacidades de decisores políticos y técnicos en el manejo especializado de las políticas públicas objeto de los procesos de participación, con una visión abierta a los procesos de participación y concertación.
- Gerenciar los mecanismos de participación y concertación no sólo como procesos técnicos y formales para ganar legitimidad mínima, sino sobre todo como cursos de acción políticos fundamentales para afianzar la gobernabilidad y la gobernanza regional, que definen el carácter del Gobierno Regional.

5.2. Desafíos para la Sociedad Civil

- Actuar como organización, con representación y movilizando a las organizaciones. Ello significa mejorar la actuación representativa pública de las dirigencias de las organizaciones de la sociedad civil, en los siguientes términos: i) construir intereses agregados como organización; ii) mantener canales de comunicación permanente con sus organizaciones; iii) mejorar sus capacidades políticas de interlocución frente al Gobierno Regional; iv) afianzar sus capacidades técnicas y políticas para interactuar en los espacios de concertación y colectivos.
- Afianzar las redes de colectivos de sociedad civil, teniendo una agenda que agrega intereses de las diversas organizaciones que participan en los espacios y procesos de participación regional. La actuación de las organizaciones

de la sociedad civil en redes, requieren la construcción común de la comprensión de la problemática que pretenden agendar, así como un manejo común del marco referencial (conceptual, legal y político) sobre el abordaje resolutivo de dicha problemática desde las políticas públicas. Y sobre base de esta capital social, construir y consensuar una propuestas matriz común de políticas que se espera que el Gobierno deba implementar.

- Desarrollar la participación como un proceso político, buscando generar pesos y contrapesos al ejercicio del poder del gobernante regional. Es fundamental que los actores de la sociedad civil asuman que todo proceso de participación ponen en juego relaciones de fuerza con el poder político gubernamental, quien si bien mantiene el monopolio del poder, va definiendo sus procesos políticos de toma de decisiones tomando en cuenta la configuración de estructuras relacionadas entre los diversos actores sociales (sociedad civil), privados (empresas) y gubernamentales (gobiernos locales y Gobierno Nacional).
- Modular la actuación política teniendo en cuenta los tiempos políticos y gerenciales propios del proceso de las políticas públicas. Cada año fiscal es el escenario en que se acontecen procesos en tripe tiempo: i) la ejecución y monitoreo de las políticas; ii) la evaluación respecto al impacto de las políticas; y iii) la planificación operativa y presupuestación del próximo año. Por ello las organizaciones de la sociedad civil deben actuar sobre esta tripe dimensión del tiempo pasado-presente-futuro que es parte de un mismo proceso decisional político.
- No sólo incidir en los resultados de la participación y concertación, sino, sobre todo, incidir en la generación de reglas de juego (instituciones) que los modulen como procesos democráticos que afianzan la gobernabilidad y la gobernanza regional. Estas reglas de juegos deben apuntar a que la participación y concertación generen relaciones más inclusivas, en tanto incorporan a los diversos actores sociales locales y regionales que deben participar en el proceso de las políticas públicas; así como sean distributivos, en tanto generan que los diversos actores accedan con mayor igualdad a las oportunidades que se generan en los ámbitos público, privado y social.
- Desarrollar cierto grado de especialización en los procesos de políticas públicas. En los diversos colectivos de la sociedad civil se requiere que un núcleo de dirigentes y facilitadores de redes sociales, desarrollen habilidades

especializadas en el manejo de las políticas públicas sobre las cuales se busca incidir, así como de las dinámicas gerenciales gubernamentales que están implicados en el desarrollo de estas políticas, de manera especial en el ciclo de su implementación y monitoreo.

5.3. Desafíos para el Estado-Sociedad Civil en los espacios de concertación

- Afianzar las redes de políticas públicas, con cierto grado de especialización, en el marco de los espacios regionales de concertación y los espacios/ colectivos de organizaciones de la sociedad civil.
- Definir arreglos institucionalizados sobre la razón de ser de los espacios regionales de concertación y diseño institucional, como espacios de espacios mixtos Estado-Sociedad Civil; estableciendo los alcances y límites de estos consejos regionales, así como de los procesos que éstos impulsan.
- Del mismo modo, definir arreglos sobre la arquitectura organizacional de los consejos regionales de concertación, así como de los procesos tecnológicos (metodología, estrategias, herramientas, etc.) que deben desarrollar para incidir de manera efectiva en cada ciclo de las políticas públicas regionales, de manera especial en la implementación y monitoreo de éstas.
- Desarrollar arreglos institucionales y capacidades para negociar, concertar, dialogar, tomar acuerdos, procesar los conflictos.
- Afianzar una cultura de relaciones de cooperación Estado-Sociedad Civil, en el marco de la institucionalidad regional que sostiene los procesos de participación y concertación, así como de las redes de políticas públicas que se han generado en la región.

Experiencia de participación comunitaria para la mejora de la calidad educativa en la Región de Moquegua al Sur de Perú

Asunta Anselma Flores.

Directora ejecutiva del Centro de Educación,
Organización y Promoción del Desarrollo de Ilo (CEOP-Ilo)

La participación ciudadana en el Perú ha recorrido una larga trayectoria a lo largo de nuestra historia, en concreto en la Región de Moquegua se gestó una de las primeras experiencias del país y de Latinoamérica, casi a la par con las existentes en Brasil.

Por ello, para poder entender las experiencias actuales de concertación de políticas públicas en nuestra región es necesario comenzar señalando que la participación es un proceso complejo que depende de muchos factores, entre ellos el punto de partida de la ciudadanía, el contexto y la cultura que les rodean, así como el desarrollo de capacidades locales para la participación democrática y para el fortalecimiento de la gobernabilidad regional.

El proceso de descentralización iniciado por el Estado peruano como respuesta a las demandas regionales abrió la puerta a un proceso de distribución más equitativa del poder político entre los diferentes niveles de gobierno (mediante transferencia de funciones, competencias y recursos económicos) y a la aprobación de una política explícita de participación ciudadana. A través de la aprobación de una serie de medidas legislativas se fue regulando los cauces de participación de la sociedad civil y en las decisiones políticas que debían responder a los problemas y desafíos presentados a nivel regional.

En el contexto regional de Moquegua ya se habían iniciado experiencias de participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, incluso

antes de su regulación legal a nivel estatal, a través de diferentes mecanismos generados desde las organizaciones vecinales.

La experiencia de concertación en políticas públicas que queremos compartir parte de la convicción de que no es posible construir una democracia real sin educación, ni participación. Para garantizar una educación de calidad es necesario la participación de la ciudadanía pero además, del mismo modo, la educación juega un rol esencial para impulsar la participación. Por eso mismo desde el Centro de Educación Organización y Promoción del Desarrollo-Ilo (CEOP-Ilo) tenemos como misión institucional *“el desarrollo de las capacidades de los actores sociales, políticos y económicos y fomenta políticas públicas para construir una sociedad justa, equitativa y solidaria en la región Moquegua”* y para ello desde nuestra intervención buscamos contribuir al desarrollo inclusivo, a una mayor institucionalidad democrática y a la implementación de políticas públicas a favor de la población más vulnerable, contribuyendo a la calidad educativa, fortaleciendo emprendimientos económicos solidarios y la concertación para el desarrollo económico y social, teniendo como ejes vertebradores los enfoques de equidad de género, derechos e interculturalidad.

Partiendo de esta base, desde el CEOP Ilo y en coordinación con una serie de actores sociales y políticos se ha venido trabajando a lo largo de los años en el fortalecimiento de la participación ciudadana y de la gobernabilidad democrática de la Región de Moquegua. La experiencia que queremos compartir trata de la implementación de la Política Pública Regional referida al impulso de la participación ciudadana en educación en Moquegua.

En un contexto educativo sin precedentes en la Región donde por cuarto año consecutivo se ubica en el primer lugar en comprensión lectora y matemática a nivel nacional; autoridades regionales, empresas y ciudadanía en general están sensibilizadas sobre la importancia de la educación para el desarrollo regional, y cada vez son más los recursos públicos y privados destinados a ello.

Pero a pesar de estos datos alentadores, la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), que mide el avance en los aprendizajes de los estudiantes en el país, indica que el 36,3% de los niños/as de segundo grado no logran los aprendizajes esperados en comprensión lectora y el 56,7% en Matemática (ECE 2013); sin haberse realizado hasta el momento evaluaciones que permitan conocer el desarrollo de otras competencias, como podrían ser las ciudadanas, que son la

base para la participación, convivencia y compromiso de los y las estudiantes con la sociedad en la que viven.

Entre los factores que influyen en esta situación, se encuentra la carencia en las instancias de gestión educativa regional y local, de una oficina de participación ciudadana con recursos institucionales, humanos, económicos y materiales destinados a promover la articulación de esfuerzos desde diversas modalidades de participación, limitando el derecho de los ciudadanos a involucrarse (comprometerse) en la gestión educativa para vigilar la calidad del servicio y el cumplimiento de las normas del sistema educativo, así como de contribuir en la definición e implementación de los planes educativos.

Ante esta realidad, un Grupo Impulsor conformado por Líderes de Organizaciones de la Sociedad Civil de la región Moquegua, participantes en un proceso de formación y fortalecimiento de capacidades a través de talleres con temáticas de liderazgo democrático y organizacional, políticas públicas y desarrollo regional y sobre incidencia política, concretaron como uno de los productos finales de este proceso de formación, el Plan de Incidencia para la *“implementación de la política pública regional referida al impulso de la participación ciudadana en educación en Moquegua”*.

Se partió del convencimiento de que los logros educativos dependen del compromiso y de la participación y cooperación entre la comunidad, familia y escuela y que por lo tanto si espacios de participación, concertación y vigilancia creados por ley (Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE), Consejos Participativos Locales de Educación (COPALE), Consejos Educativos Institucionales (CONEI) APAFAS (Asociaciones de Padres de Familia) tienen un deficiente funcionamiento y están desarticulados de los procesos pedagógicos, nunca se lograría cerrar las grandes brechas educativas existentes ni mejoraría la calidad educativa.

Por ello se plantearon como objetivo de la incidencia *“Implementar en la DRE Moquegua y las 4 UGEL de la región, una Oficina de Participación Ciudadana con recursos materiales y humanos suficientes, con el propósito de brindar asistencia técnica a las II.EE. y articular con ellas acciones en favor de involucrar en mayor medida a los padres de familia y otros actores sociales, económicos y políticos de la localidad, para mejorar los aprendizajes y construir progresivamente una sociedad educadora y participativa local y regional”*.

Esta propuesta se basa en un Proyecto Educativo Regional (PER) de la región Moquegua, que define 6 objetivos estratégicos y 32 políticas. Dos objetivos estratégicos se enmarcan dentro de la política orientada a una gestión educativa participativa, a saber: Objetivo Estratégico 4 *“II.EE. e instancias de la Administración de la educación financiadas aplican modelos de gestión democrática y equitativa, fomentando la relación escuela-familia-comunidad; y Objetivo Estratégico 6 Familia y sociedad fortalecen su identidad y su capacidad educadora, participando en el diseño, implementación y vigilancia de proyectos y políticas educativas y contribuyendo al fortalecimiento de procesos de aprendizaje”*. Para avanzar en su concreción, el PER define tres políticas en esa misma dirección: Política N° 24: *“Promover procesos de desarrollo organizacional y modelos de gestión basados en la participación de la familia y comunidad en el proceso educativo”*, Política N° 26: *“Fortalecer los mecanismos de transparencia y participación de la comunidad en el proceso educativo para dar seguimiento a sus resultados e impacto”*; y la Política N° 29: *“Promover el cumplimiento de funciones de los gobiernos locales y gobierno regional y la participación activa de la familia, empresas, medios de comunicación, en el proceso educativo y propuestas pedagógicas, en forma sostenible”*.

El Grupo Impulsor presentó la propuesta al Consejo Participativo Regional de Educación de Moquegua (COPARE), para su conocimiento y aprobación, y para que de esta manera se apropiara de la propuesta y que, como espacio de concertación, la presentara a la Dirección Regional de Educación (DRE), logrando de esta manera que el COPARE sea parte del Grupo Impulsor y emprendiera una labor de seguimiento a la propuesta que fue presentada por la DRE en septiembre del 2014 para su aprobación e implementación.

Para posicionar la propuesta se realizaron eventos públicos como programas radiales, conferencia de prensa, fórum panel, reuniones de Directivos del COPARE con funcionarios de la DRE, logrando que las autoridades de entonces manifestaran su apoyo y opinión favorable para que fuera implementada, aunque no se lograron concretar en hechos, teniendo como uno de los factores de limitación y distracción para la concreción de la misma, el hecho de estar pasando un periodo de cierre de funciones de un gobierno regional que culminaba su vigencia en diciembre del 2014, quienes estuvieron más abocados en las actividades de transferencia de gobierno.

Con el nuevo Gobierno Regional el Grupo Impulsor de la propuesta junto a la Directiva del COPARE tuvieron que replantear las estrategias de incidencia para

lograr que las autoridades entrantes la entendieran y aprobaran su implementación. Finalmente se logró que el nuevo Director Regional de Educación la asumiera y la considerara incorporando en la nueva reestructuración de la DRE en Gerencia Regional una Oficina de Participación en Educación.

Este proceso de incidencia supuso en primer lugar el fortalecimiento de las capacidades de miembros de la Sociedad Civil para actuar en el espacio público desde una acción planificada, manejando la información de forma pertinente, y trabajando de forma coordinada entre diversos actores muy diversos, provenientes de sectores distintos, con diferencias intergeneracionales y visiones del desarrollo de Moquegua diferentes; a través del proceso de formación se logró un mayor diálogo, la elaboración de propuestas conjuntas, el fortalecimiento de sus habilidades comunicativas en la interlocución con medios de comunicación, la alianza con dichos medios, a través de la Red de Comunicadores de Moquegua, y la participación activa de algunos de ellos en el Grupo Impulsor.

También supuso un reto lograr que los miembros del Consejo Participativo de Educación Regional interiorizaran la propuesta y participaran activamente en el proceso de incidencia. Al ser el COPARE el espacio de concertación de referencia era necesario el debate acerca de la importancia de promover la participación activa de la familia, la comunidad y la escuela en el proceso educativo y las estrategias más pertinentes para ello.

La renovación de autoridades a nivel regional y local podían haber frenado la propuesta, dado que uno de las debilidades de los espacios de concertación supone la inestabilidad de los representantes, en parte motivados por los cambios de gobierno, haciendo necesaria una nueva inmersión en el mismo para poder seguir con los procesos iniciados anteriormente, del mismo modo, en el caso del COPARE de Moquegua, suponía el cambio de las autoridades educativas, siendo el Director Regional de Educación el Presidente del COPARE.

El hecho de que la Directiva del COPARE contemple la representación del Estado y de la Sociedad Civil hizo posible que la propuesta siguiera su curso debido a que los miembros de las organizaciones sociales que asumieron sus cargos habían participado en la elaboración de la propuesta así como en el COPARE en la anterior legislatura.

En el proceso de incidencia surgieron algunas debilidades que afectaron el impulso y la participación que se pretendía lograr. A través del Programa de Formación anteriormente descrito se pretendía que los miembros de los diferentes espacios de la Sociedad Civil (Presupuesto Participativo Regional y Local, Comités de Vigilancia, organizaciones sociales, etc.) construyeran juntos sus planes de Incidencia Política y del mismo modo todos pudieran apoyar en el proceso.

Un Grupo Impulsor conformado por diversos representantes de la sociedad civil formuló la propuesta que después presentó al conjunto de participantes del Programa de Formación, quienes la conocieron pero no por ello interiorizaron. La realidad muestra que cada uno de los actores participantes están abocados a sus propios espacios y les cuesta salir de su campo de acción para aportar a iniciativas que no están directamente vinculadas al mismo, a pesar de ser temas sociales prioritarios; por ello es necesario, al presentar una propuesta para la implementación de una política pública, conseguir transmitirles la importancia de la misma conectándola a su vida cotidiana, familiar y comunitaria para lograr que se identifiquen y comprometan.

De igual modo en el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE), la Propuesta de Incidencia fue presentada y asumida por la Asamblea de COPARE, pero las exigencias de participación por parte de sus miembros no fueron suficientemente satisfechas, entre los factores que influyeron pesa que un 80% de sus miembros son parte del Estado y el restante miembros de la Sociedad Civil. La experiencia dice que quienes más involucran y comprometen con las propuestas son los representantes de las organizaciones sociales, pero su limitada representación dificulta el impulso de las mismas, al ser reducidos los esfuerzos para llevarlas adelante.

A este hecho hay que agregar el limitado tiempo del que disponen los participantes en los Espacios de concertación, suponiendo en la mayoría de los casos la asunción de responsabilidades adicionales a las que poseen habitualmente y por lo tanto consideradas como un incremento a su carga de trabajo, siendo este uno de los motivos por los cuales les cuestan asumir compromisos concretos más allá de la participación en las Asambleas.

Ante esta realidad en la que la mayoría de miembros del COPARE no se involucran activamente en la vigilancia en la implementación de las políticas públicas fue necesario potenciar las Comisiones de Trabajo a su interior de tal forma que

aquellos actores más identificados con la propuesta, llevaran a cabo el grueso de la acción y que, a través de las Asambleas y de las acciones planificadas de incidencia, el resto de miembros se vieran involucrados aunque no con la misma carga de trabajo.

Para lograr sacar a delante la implementación de la política fue necesario preparar muy bien a los miembros del grupo impulsor para defender la propuesta, recogiendo aportes de expertos en el tema y analizando las necesidades propias de la Dirección Regional de Educación, para que la entendieran como un aporte realizado desde la sociedad civil para ayudar en la mejora de la calidad educativa facilitando el trabajo de las autoridades educativas, y no como un proceso de exigencia confrontativa con el Estado.

Por lo tanto, esta experiencia nos deja como aprendizaje que los procesos de construcción participativa de políticas públicas permiten una mayor coherencia entre las necesidades reales y las estrategias determinadas para su satisfacción y una mayor identificación de la población con las mismas, favoreciendo su compromiso en la vigilancia de su implementación.

Además la existencia de espacios de concertación especializados permiten un mayor impacto de la incidencia, al tratarse temas directamente vinculados al sector y por lo tanto respondiendo a los intereses de los actores vinculados al tema. Los espacios de concertación deben ser realmente participativos, no solo informativos, si se logra dar ese paso hacia la construcción real de propuesta e involucramiento en acciones de vigilancia concretas, los actores lo reconocen como un espacio productivo y en el cual realmente se consideran sus aportes y por ende como una oportunidad real de transformar la realidad.

En estas condiciones se puede garantizar una participación de mayor calidad y efectividad, siendo un aporte a su vez para el mismo Estado quien podrá ver estos espacios como fuentes de oportunidad para mejorar su acción y no como lugares de confrontación y ralentización de procesos.

Para que la Incidencia en la implementación de una política pública sea efectiva hay que considerar también los factores humanos, es decir, las relaciones interpersonales existentes entre los actores de la incidencia y las autoridades decisoras. La experiencia indica que para que una propuesta llegue a ser aceptada es necesario que los miembros del grupo impulsor que asuman la presentación

pública de la propuesta, sean aquellos que son reconocidos y mantienen buenas relaciones con la mayoría de funcionarios públicos y autoridades vinculados a la política a implementar, y que puedan contribuir a posicionar la propuesta, de lo contrario si son actores confrontativos y con problemas personales con algunas personas vinculadas al blanco de la acción, pueden llegar a bloquear una propuesta.

La participación efectiva de la ciudadanía en la concertación de políticas públicas debe enfrentar grandes retos en la actualidad que pasan por: fomentar la introducción de mecanismos efectivos que favorezcan la inserción de actores habitualmente invisibilizados y que no llegan a estar representados en los espacios, como son los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, así como pueblos originarios o los ancianos; dotar de los recursos necesarios a los espacios de concertación para poder realizar una labor más efectiva; fortalecer las capacidades de los miembros de la sociedad civil para analizar los problemas sociales en profundidad y elaborar propuestas fundamentadas y coherentes que respondan a necesidades del desarrollo regional con atención a los sectores más vulnerables, y no a intereses particulares; incorporar estrategias que permitan facilitar la participación sostenida de los representantes acreditados de la sociedad civil y del Estado ante los espacios de concertación, garantizando mayor sostenibilidad de la participación, delimitación adecuada de roles y equilibrio en las responsabilidades asumidas; y ante todo seguir sensibilizando a la ciudadanía en general sobre la importancia de la participación para lograr una transformación social que garantice una igualdad de oportunidades de desarrollo integral para todos y todas.

La experiencia vivida a lo largo de los años de participación ciudadana en la Región de Moquegua ha permitido, en un primer momento, institucionalizar mecanismos de participación a nivel estatal y avanzar hacia la construcción de espacios de concertación participativos donde sociedad civil y Estado puedan debatir y aportar para la satisfacción de necesidades de la comunidad; en la actualidad al seguir potenciando estos espacios estamos logrando generar en la ciudadanía la conciencia de que los problemas sociales deben ser abordados con la ayuda de todas y todas y que ello pasa por aportar, proponer, construir y vigilar la acción del Estado para la solución de los mismos.

Los espacios de concertación están favoreciendo a su vez dinámicas de coordinación intersectorial logrando un mayor alcance de la acción y por lo tanto resultados con mayor impacto a mediano y largo plazo. Desde diferentes sectores se

están abordando problemas comunes, incorporando estrategias que abordan las causas y establecen mecanismos para abordarlas de forma integral, entre las diversas instancias del Estado, las empresas, organizaciones sociales y ciudadanía en general, desde sus posibilidades y roles asumidos.

La experiencia de participación ciudadana para la incidencia en la Política para la “implementación de la política pública regional referida al impulso de la participación ciudadana en educación en Moquegua” nos ha convencido una vez más del poder transformador que tiene la participación ciudadana. La participación comunitaria permite que las personas se agrupen para responder a un interés colectivo y dar solución a necesidades del entorno inmediato como es la mejora de la calidad educativa; pero también la experiencia nos ha hecho conscientes de los grandes desafíos que hay que abordar para hacerla efectiva y la importancia de sumar esfuerzos para lograrlo.

Si queremos seguir avanzando hacia sociedades más democráticas que garanticen oportunidades iguales para el desarrollo integral de sus ciudadanos, tendremos que seguir apostando por fortalecer la participación activa de sus miembros como elemento indisociable del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

La participación social en el Nuevo Modelo de Gestión Educativo de Piura

Mario Rufino Trelles & Joel Troncos Castro¹

1. Antecedentes y contexto de la descentralización y la participación educativa

1.1. El Estado “controlista” y gobierno autoritario de Fujimori. 1990-2000

En 1989, en el marco de lo que Bruno Revesz llama “una experiencia incipiente de regionalización” se crea la Región Grau (Departamentos de Piura y Tumbes), en el extremo Noroeste del Perú, y se instalan en 1990 las primeras autoridades regionales electas democráticamente².

En ese intento de proceso de regionalización, las Direcciones Regionales de Educación (DRE) habían pasado a los gobiernos regionales, quedándose el Ministerio de Educación (MINEDU) con la conducción de las políticas referidas a: “*diseño curricular, material educativo, capacitación docente y la carrera pública del magisterio*”. Al interior de las regiones, a escala provincial y local se contaba con las Unidades de Servicios Educativos (USE), para brindar soporte pedagógico y de gestión a las escuelas. Tanto las DRE y las USE eran órganos de gestión

1 Integrantes del Área de Investigación y Proyección Regional del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado-CIPCA, institución que ejecuta el Programa Gobernabilidad: De la propuesta a la implementación en el marco del Consorcio Gobernabilidad, Descentralización y Desarrollo Regional.

2 El territorio del Perú se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en donde se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada.

educativa con funcionarios designados por el órgano superior sin niveles de participación. Si bien había un avance por el lado de desconcentrar el poder sobre la gestión de las escuelas, el modelo de gestionar la educación de ese entonces adolecía de niveles de participación y vigilancia de estas instancias de gestión.

Sin embargo, el 05 de abril de 1992 el golpe de Estado del Alberto Fujimori, la convierte en instancia dependiente del Gobierno central como Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR), cuyos responsables eran designados directamente por el Presidente de la República. El sector educación se concentró en el Gobierno Central, propio de gobiernos autoritarios³.

1.2. La crisis de organización y participación de la sociedad civil. 1990-2010

En el Perú de los años 1970 y 1980 se había generado una importante dinámica de organización y participación social y política. En el sector educación se había consolidado un sindicato unitario del magisterio peruano (SUTEP), que se movilizaba por mejores condiciones de vida para los maestros y maestras, pero también tenía capacidad para hacer propuesta educativa y política a los gobiernos nacionales de turno.

A esa etapa “gloriosa” del tejido social y político del país le sigue una muy complicada y desastrosa por la presencia de grupos políticos terroristas (Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru), y la respuesta errada del Estado. Ello debilita la legitimidad a las luchas sociales por el intento de ambas en el control político de las organizaciones. El gobierno autoritario de Fujimori hizo todo lo posible por descalificar las justas demandas y movilizaciones del pueblo, confundiendo a la población con un discurso que ubicaba a los líderes populares como violentos y terroristas. Por otro lado, la izquierda atomizada seguía disputando sus pequeñas burbujas de poder. En estas condiciones las organizaciones sociales perdieron capacidad de indignación, organización, propuesta y movilización. Como resultado de ello, la sociedad peruana se

3 El denominado golpe de estado condujo a disolver el Parlamento de la República y a suspender la Constitución Política del Perú de 1979. Los gobiernos regionales elegidos democráticamente se desactivaron y se convirtieron en dependencias administrativas del gobierno central. Por otro lado las Direcciones Regionales de Educación pasaron a depender exclusivamente del Ministerio de Educación y las Unidades de Servicios Educativos (USE) fueron desactivadas.

desestructura y las organizaciones políticas también. Había poca capacidad de respuesta para enfrentar el gobierno autoritario y populista.

La participación social en la educación fue venida a menos, el SUTEP perdió capacidad de movilización y propuesta. El partido de izquierda que controlaba el sindicato prefirió salvar el control económico de un pequeño banco organizado con fondos de los maestros, sacrificando su rol político y gremial.

La participación en la escuela no fue promovida por el Ministerio de Educación, pero sí hubieron importantes iniciativas aisladas acompañadas con mucho compromiso de ONG, con el apoyo de la Cooperación internacional, impulsando Municipios Escolares con estudiantes, para que elaboren propuestas y desarrollen actividades en las escuelas. Esta apuesta por la formación de líderes estudiantiles fue una forma de construir ciudadanía y de ir forjando de a poco un nuevo tejido social.

1.3. La descentralización educativa. Desde lo nacional a lo regional

El último proceso de descentralización educativa, en el marco de la regionalización del país, generado entre los años 2001-2003⁴, culminó con la transferencia (y retorno) de la gestión de las Direcciones Regionales de Educación a los Gobiernos Regionales del país.

En el actual contexto, la descentralización educativa en el Perú se ha visto como la desconcentración de funciones y competencias de *“Lima a las provincias”* con limitada autonomía, especialmente económica-financiera. Es así, que ha permitido a los gobiernos regionales avanzar en algunos aspectos como en la designación de funcionarios, gestión del pago de remuneraciones al personal docente y administrativo, elaboración de políticas educativas regionales y locales, generación de espacios de concertación (entre representantes de organizaciones de la sociedad civil y Estado) y vigilancia educativa. Asimismo, ha permitido que los gobiernos regionales orienten prioridades de inversión en educación con sus

4 Según el actual ordenamiento jurídico peruano, son circunscripciones, los departamentos, los cuales cuentan con un Gobierno Regional. En la actualidad, el país está dividido en 24 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao (que tiene un Gobierno Regional), herencia del antiguo modelo de organización territorial, que se prevé conformen regiones mediante fusión de las mismas aprobadas vía referéndum.

limitados recursos económicos, pues la dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), es muy alta.

Aun así, el MINEDU continua controlando importantes líneas de acción o políticas como la selección del personal docente, selección de directores, gestión de recursos para mantenimiento escolar, capacitación docente, acompañamiento pedagógico, entre otros, lo cual genera algunas interrogantes válidas a realizar: ¿Cuál es el límite de la “rectoría” educativa del MINEDU? ¿Cuál es el nivel de autonomía regional (en concreto, de los gobiernos regionales) para dirigir la educación, frente al MINEDU y Ministerio de Economía y Finanzas? ¿Las nuevas políticas educativas del MINEDU, referidas a la gestión, fortalecen el proceso de descentralización de la educación con autonomía y participación?

2. El nuevo Modelo de Gestión del Sistema Educativo Regional Piura

La desconcentración de funciones y competencias de “*Lima a las provincias*”, ha propiciado la generación de propuestas regionales –del interior del país– con el afán de impulsar y garantizar la provisión de mejores servicios educativos a los niños y niñas. En este caso, hablamos de una descentralización de “*Lima a la región Piura*” que tuvo como primer hito importante el estudio corto de investigación “*Marco de Referencia para el Diseño del Modelo de Gestión Descentralizada de la Educación en la Región Piura*”, liderado por la Dirección Regional de Educación Piura-DREP y el Consejo Participativo Regional de Educación Piura-COPAREP, con el apoyo del CIPCA y el Consorcio Gobernabilidad, Descentralización y Desarrollo Regional. El citado estudio ofrece “*una mirada exhaustiva de cómo y desde qué condiciones es posible diseñar un nuevo modelo de gestión para la región Piura, cuál es la posible ruta y basada en qué enfoques es viable implementarla, quiénes deben participar, qué resultados se pueden alcanzar y cómo llegar a ellos*”⁵.

Precisamente, esta breve investigación permitió plantear al Gobierno Regional Piura el hoy conocido como Modelo de Gestión del Sistema Educativo Regional

5 GARGUREVICH, José Luis. Marco de Referencia para el Diseño del Modelo de Gestión Descentralizada de la Educación en la Región Piura. Piura. CIPCA y Consorcio Gobernabilidad, Descentralización y Desarrollo Regional y Dirección Regional de Educación Piura-DREP. Mayo 2011, pp. 5-6.

Piura⁶, aprobado por Ordenanza Regional 272-2013/GRP-CR⁷, que permite contar con una estructura funcional a la organización social, política y geográfica de la región, para poner a la institución educativa (escuela) como centro de la gestión escolar con soporte técnico distrital, de las Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL⁸ y de la Dirección Regional de Educación Piura-DREP⁹.

Además, promueve la generación de espacios de articulación institucional entre representantes del aparato gubernamental y organizaciones de la sociedad civil, entre la comunidad y la escuela. También, otorga un nuevo rol del gobierno local (municipalidad distrital) en el liderazgo de la educación, orientada al desarrollo de la persona y comunidad a través de los Núcleos Distritales de Gestión Educativa.

Complementariamente, recoge la experiencia de redes educativas para el trabajo cooperativo de las escuelas, principalmente las que tienen problemas de dispersión en el ámbito rural.

6 Ver en: <www.consorcio gobernabilidad.org/documento/modelo-de-gesti%C3%B3n-del-sistema-educativo-de-la-regi%C3%B3n-piura>.

7 Ver en: <www.regionpiura.gob.pe/documentos/ordo272_2013.pdf>.

8 *“Las Unidades de Gestión Educativa Local son instancias de ejecución descentralizadas del Gobierno Regional y dependen administrativamente y normativamente de la Dirección Regional de Educación de Piura, como órgano desconcentrado, con autonomía en el ámbito de su competencia y por ende son responsables del servicio educativo y de proporcionar el soporte técnico a las Instituciones y Programas Educativos, para asegurar un servicio educativo de calidad y equidad. Están a cargo de un Director designado por el Director Regional, previo concurso”.* En Artículo 25 del Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección Regional de Educación Piura aprobado por Ordenanza Regional 304-2014/GRP-CR. 29 de diciembre de 2014.

9 *“La Dirección Regional de Educación de Piura es un órgano de línea de la Gerencia Regional de Desarrollo Social, especializado y desconcentrado del Gobierno Regional, responsable de promover la educación, el deporte y la recreación, a fin de asegurar los servicios educativos y los programas de atención integral con calidad y equidad en los centros y programas educativos, y en las instituciones de educación superior no universitaria del ámbito regional. Depende presupuestal y administrativamente del Gobierno Regional de Piura; tiene relación técnico normativa con el Ministerio de Educación. Supervisa a las Unidades de Gestión Educativa Local de su ámbito y Unidad de Gestión de Educación Superior. Está a cargo de un Director Regional”.* En Artículo 1 del Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección Regional de Educación Piura aprobado por Ordenanza Regional 304-2014/GRP-CR. 29 de diciembre de 2014.

a) La gestión del servicio en la institución educativa

El nuevo Modelo de Gestión de la educación regional propone la necesidad de mejorar la gobernabilidad escolar mediante una gestión *“participativa, eficaz y transparente”*, que garantice una adecuada convivencia escolar, con igualdad de género e inclusión. Otro eje del servicio educativo es la gestión del currículo y para ello propone que las instituciones educativas deben *“gestionar el desarrollo del currículo de manera innovadora, eficaz, orientado al logro de aprendizajes”¹⁰*.

El Modelo también considera la importancia de las Instituciones Educativas en la gestión de una adecuada oferta de los servicios con igualdad de género e inclusión. En este punto, es importante poner énfasis en que las condiciones del servicio no sólo deben asegurar la calidad de la oferta sino el acceso inclusivo.

Finalmente, el otro eje propuesto en el modelo es lo referente a la interrelación entre escuela y comunidad, de tal manera, que la Institución Educativa aporte al desarrollo comunal y local. Los procesos de mejora de la gestión necesitan un adecuado marco organizacional, pertinente planificación educativa y capacidades humanas comprometidas.

b) La participación en la institución educativa

Tradicionalmente, la participación de actores educativos en la gestión de la escuela estaba concentrada en la Asociación de Madres y Padres de Familia (AMAPAFAS), cuya labor principal era cooperar con el mejoramiento de la infraestructura y mantenimiento escolar.

Otro espacio de participación que fue impulsado desde organizaciones de sociedad civil son los Municipios escolares, que han permitido la participación de estudiantes en la vida institucional de la escuela. También fueron pensados para la formación ciudadana desde la escuela, en época del modelo de gobierno autoritario y de debilitamiento de la participación de la ciudadanía.

¹⁰ CALLE, José Luis; VILLAR, Pedro; MOSCOL, Elmer (integrantes del Equipo Técnico Conductor). Modelo de Gestión del Sistema Educativo de la Región Piura. Gobierno Regional Piura. Piura. Octubre de 2013, p. 47.

Entre los años 2001 al 2003, junto con el proceso de descentralización educativa, el MINEDU generó normatividad y actividades concretas para impulsar un modelo participativo de las instituciones educativas. El centro de la participación es el Consejo Educativo Institucional-CONEI, representado por el director, docentes, asociación de madres y padres de familia, estudiantes y comunidad. El CONEI, es alimentado por las AMAPAFAS, el Municipio Escolar y la organización de docentes. Este espacio de participación debe ayudar a generar un buen clima escolar, promover la organización y planificación de la institución, en general apoyar los procesos de mejora institucional para la calidad de los aprendizajes.

El nuevo Modelo de Gestión del Sistema Educativo Regional Piura fortalece el rol de los CONEI. La propuesta es que el *“CONEI gestione la articulación, concertación y participación de diversos actores de la IE y la comunidad para que contribuyan con la mejora de la calidad educativa y la reducción de las brechas de acceso a los servicios educativos”*¹¹. En tal sentido, se entiende que el CONEI tiene representantes de la comunidad, los cuales deben ser de los Comités Comunales o Juntas de Desarrollo. En conclusión: el Nuevo Modelo precisa mejor la participación de la comunidad en el CONEI y en la gestión de la Institución Educativa

c) Las Redes Educativas¹²

El MINEDU, entre los años 2000 al 2003 inició un proceso de validación de la Redes Educativas Rurales, como estrategia de articulación de escuelas rurales dispersas para generar cooperación en planificación educativa, materiales y equipos, capacitación docente y articulación con otras instancias del estado y comunidad. La designación de coordinadores/as y soporte técnico es realizada por los propios docentes.

Esta experiencia se fue masificando por impulso de los y las docentes y se incorporó en la nueva Ley General de Educación N° 28044 del año 2003, por lo que se extendió a nivel nacional. El nuevo Modelo de Gestión, considera el aporte de las Redes Educativas para el trabajo educativo de diversas Instituciones Educativas articuladas en un territorio, con acompañamiento y soporte técnico pedagógico. Las Redes cuentan con su Consejo Comunitario de Red Educativa.

11 Ibíd., p. 48.

12 Ibíd., pp. 49-50.

d) Los núcleos educativos distritales

El Núcleo Distrital de Gestión Educativa¹³, para el Nuevo Modelo de Gestión, es una instancia participativa que busca acercar la asesoría técnica y recursos pedagógicos a las escuelas de su distrito.

El Núcleo:

- Genera procesos de concertación local para la mejora de la calidad y la inclusión educativa.
- Cuenta con un Consejo Participativo, liderado por el Gobierno Local (municipalidad distrital), que orienta las políticas y planes de trabajo.

El proceso de descentralización, facilitó la participación de la sociedad civil en la gestión pública, y en educación muchos gobiernos locales, comenzaron a articular a la sociedad civil en una propuesta concertada de las prioridades locales de educación. A nivel local, los gobiernos municipales, muchos de ellos acompañados por CIPCA, han impulsado en los últimos diez años la elaboración de Proyectos Educativos Locales-PEL¹⁴, para contar con políticas y estrategias educativas para impulsar el desarrollo local. En el nivel regional la sociedad civil a través del Consejo Participativo Regional-COPARE en concertación con el Gobierno Regional elaboraron el Proyecto Educativo Regional (PER). Ambos procesos de elaboración participativa en el nivel local y regional favorecieron este nuevo rol en la educación de los gobiernos subnacionales en Piura.

La elaboración de los proyectos educativos locales es un proceso, por lo general, participativo, y se asignan recursos para la formulación y ejecución, ejemplo de ello es la experiencia pionera de Santo Domingo (auspiciada por el Ayuntamiento de Eibar y la ONG Egoaizia), que sirvió de réplica para desarrollar esta experiencia en otros distritos altoandinos como Pacaipamba, San Miguel de El Faique (Provincia de Huancabamba) y Santa Catalina de Mossa (Provincia de Morropón). Además, el PEL se articula al Plan de Desarrollo Local, formulado de manera concertada. Este marco es una buena oportunidad

13 *Ibíd.*, p. 53.

14 El Proyecto Educativo Local-PEL, es un instrumento de planificación concertada del sistema educativo. Su propósito es la definición de objetivos de largo plazo para la gestión educativa en el espacio local.

que debe ser aprovechada por el Núcleo Distrital de Gestión Educativa, pues de esta manera cuenta con una propuesta planificada a mediano y largo plazo y con recursos del presupuesto participativo¹⁵. Es importante, por tanto, que las actividades del Núcleo estén articuladas al PEL y presupuesto del Gobierno Local.

Cabe resaltar que los gobiernos locales distritales desarrollan sus propios programas educativos, hay quienes lo hacen en el marco del Proyecto Educativo Local. En algunos distritos como La Matanza (Provincia de Morropón), para el desarrollo del PEL se cuenta con una Secretaría técnica educativa que desarrolla programas de capacitación con municipios escolares y AMAPAFAS y otros. Esta Secretaría trabaja de manera concertada con la Red Educativa Distrital y la UGEL de Chulucanas.

Es fundamental el rol del Consejo Participativo Distrital de Educación en la gestión del Núcleo para lograr acuerdos técnicos y políticos cuyos compromisos futuros del Gobierno Local no se vean afectados por el cambio del alcalde o alcaldesa. En el caso de la experiencia de San Miguel de El Faique, es el Consejo Participativo quién ha designado al Coordinador del Núcleo, lo cual favorece su empoderamiento en el cargo.

De otro lado, es fundamental considerar la sostenibilidad a los procesos iniciados por el Núcleo Distrital para no afectar su liderazgo educativo e institucionalidad, garantizando los recursos y soportes técnicos que necesita.

e) Rol del gobierno local en la educación¹⁶

Tradicionalmente el gobierno local tenía solamente una participación económica en la educación local. Esta participación ha sido reflejada en la inversión

¹⁵ En Ministerio de Economía y Finanzas: el presupuesto participativo es un Instrumento de política y de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

Para mayor información ver: <www.mef.gob.pe>.

¹⁶ En CALLE, José Luis; VILLAR, Pedro; MOSCOL, Elmer (integrantes del Equipo Técnico Conductor). Modelo de Gestión del Sistema Educativo de la Región Piura. Gobierno Regional Piura. Piura. Octubre de 2013, p. 52.

efectuada en infraestructura, equipamiento, mantenimiento de locales y pago a los y las docentes.

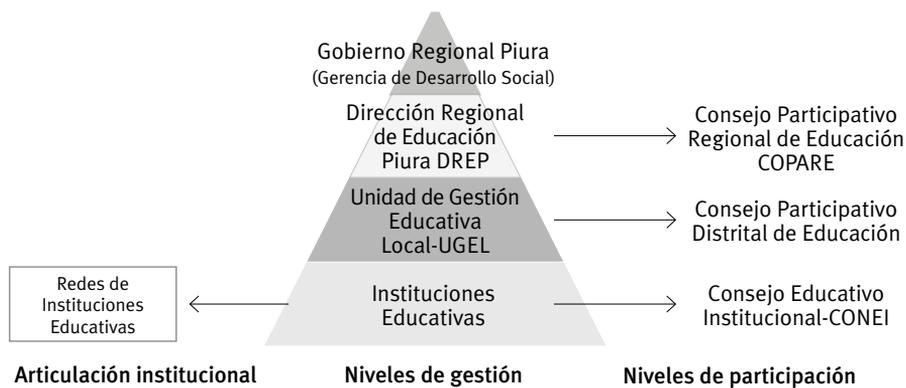
El proceso democrático del 2001 abrió nuevas rutas de participación en temas de política educativa local a través de los Proyectos Educativos Locales-PEL y los Consejos de Participación Educativa Local-COPALE. El Nuevo Modelo de Gestión del Sistema Educativo de la Región Piura, con un enfoque territorial y participativo, promueve los Núcleos Distritales de Gestión Educativa, conceptualizado como un órgano desconcentrado de la UGEL con una instancia de participación que es el Consejo Participativo Distrital de Educación.

El Gobierno Local, según el Modelo de gestión de la educación regional, asume el rol de:

- Articular las necesidades educativas de la comunidad para mejorar las condiciones de educabilidad.
- Formular la política educativa local, promoviendo comunidades educadoras en el marco del desarrollo local.
- Cooperar con la mejora de la oferta del servicio educativo.
- Monitorear la implementación del servicio educativo.

Gráfico 1: Comparación entre el Modelo Tradicional y el Nuevo Modelo de Gestión Educativo del Sistema Educativo de la Región Piura

Modelo tradicional de la gestión educativa en la región Piura



Modelo de gestión del sistema educativo de la región Piura



3. La incidencia en la implementación de políticas públicas: La experiencia Piura

a) PRIMER HITO: La “agendación” en las elecciones regionales 2010 y la propuesta de un marco de referencia.

Considerar la modernización del sistema educativo regional en Piura como una necesidad no es reciente. Durante el proceso de elecciones regionales de 2010, el (en ese entonces) Colectivo Regional de Incidencia Electoral planteó a los candidatos a la presidencia regional (hoy, el cargo se denomina Gobernador Regional) una serie de prioridades¹⁷ contenidas en el Pacto Político por la Gobernabilidad Regional 2011-2014. Uno de los indicadores del lineamiento tres (3) del citado Pacto hacía referencia a “*Mejorar la calidad de la gestión educativa regional (pedagógica, institucional y administrativa) de manera descentralizada (Institución Educativa, Unidad de Gestión Educativa Local-UGEL, Dirección Regional de Educación-DREP)*”.

La suscripción de estas prioridades, de parte del candidato ganador Javier Atkins Lerggios (así como de los otros ocho candidatos a la presidencia regional) permitió colocar en la agenda del gobierno de turno la discusión de un modelo de gestión que facilite la mejora en la provisión de los servicios educativos con el propósito de conseguir aprendizajes óptimos en los niños y niñas. En ese sentido, la Dirección Regional de Educación de Piura-DREP y con participación de integrantes del Consejo Participativo Regional de Educación-COPARE asumieron el liderazgo para la formulación del estudio “*Marco de Referencia para el Diseño del Modelo de Gestión Descentralizada de la Educación en la Región Piura (2011)*”. Este proceso contó con la facilitación, asesoría técnica y apoyo del CIPCA y el Consorcio Gobernabilidad, Descentralización y Desarrollo Regional¹⁸.

17 Las prioridades contenidas en el Pacto Político fueron alineadas al Acuerdo Regional Piura al 2021.

18 CIPCA y el Consorcio trabajaron esta propuesta en la Fase I de intervención del Programa “*Empoderamiento de la Sociedad Civil para la Gobernanza Democrática en el marco del Proceso de Descentralización en Piura, Moquegua y Cusco*”, financiado con el apoyo de la Fundación Alboan y la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo.

El estudio¹⁹ reveló que:

- El diseño y la implementación de un Modelo de Gestión Descentralizada de la Educación pone en evidencia que lo que se intenta reformar es la manera de concebir, de gobernar y de garantizar la educación en un territorio, con muchos actores y niveles de gobierno y no sólo atañe el hecho de gestionar un servicio.
- Los deseables escenarios de gobernanza a nivel regional y local (la comunidad y la sociedad organizada en el Consejo Educativo Institucional (CONEI), los COPALE, los COPARE, y otros mecanismos de participación) ponen en la agenda pública la necesidad de replantear la democracia deliberativa y llevarla al nivel comunal, el nivel más cercano a la población y desde donde es posible hacer política pública, compartiendo la formulación y la implementación de la misma con la sociedad, en nuevas relaciones, redes y coaliciones.

b) SEGUNDO HITO: El COPAREP y su incidencia para la implementación del Modelo de Gestión

El Consejo Participativo Regional de Educación Piura (COPAREP), de acuerdo a la Ley General de Educación (Art. 78), es una instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional (PER). Basado en esta Ley, fue creado a fines de 2003, como órgano participativo de la Dirección Regional de Educación Piura (DREP).

Durante el período 2003-2006, tuvo liderazgo en la conducción del proceso de elaboración participativa del PER de Piura, el que fue aprobado en diciembre de 2006. Es decir, tuvo un rol protagónico en la definición participativa de este documento de gestión que contiene 31 políticas públicas.

¹⁹ GARGUREVICH, José Luis. Marco de Referencia para el Diseño del Modelo de Gestión Descentralizada de la Educación en la Región Piura. Piura. CIPCA y Consorcio Gobernabilidad, Descentralización y Desarrollo Regional y Dirección Regional de Educación Piura-DREP. Mayo 2011, p. 82.

En contraste a este período de intensa actividad, según Marlene Castillo (2013)²⁰, “*diversos balances enfatizan que el rol del COPAREP decayó en el proceso de implementación del Proyecto Educativo Regional, que no se llegó a hacer realidad como tal, más allá de iniciativas puntuales y casi desarticuladas y se caracteriza más bien por una fragmentaria implementación hasta la fecha*”. Sin duda, la implementación sigue siendo una deuda por saldar de parte del Gobierno Regional Piura, en cuanto a sus responsabilidades refieren, así como del COPAREP en torno a las acciones de seguimiento y vigilancia que le competen. En ese contexto, la incidencia de la sociedad civil ha tenido diferentes dinámicas de avance, muchas de ellas condicionadas por que estos procesos son políticos, tienen que ver con cambios de actitudes de los decisores, con relaciones de poder. En ese marco, desde el Consorcio Gobernabilidad²¹ (con el apoyo de la Fundación Alboan y la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo) se ha promovido capacidades para que la sociedad civil mantenga un dialogo crítico, pero también constructivo, sin caer en la confrontación con el Estado. Procesos de relacionamiento entre estado y sociedad civil los cuales muchas veces no son fáciles. Abrir estos espacios de encuentro entre el Gobierno Regional y la sociedad civil para el dialogo y la propuesta, han sido lentos, pero han permitido progresivamente ir cambiando la actitud de los gobernantes y funcionariado.

Sin embargo, en el segundo semestre de 2013, la Asamblea del COPAREP decidió, en aras de contribuir a mejorar la gestión del servicio educativo en la región de Piura, realizar el seguimiento concertado a la implementación de tres políticas prioritarias que venía impulsando el Gobierno Regional Piura. Estas son: *el Sistema Regional de Atención Integral a la Primera Infancia; Programas y proyectos de inversión públicas destinados a la mejora de los aprendizajes; y el Modelo de Gestión del Sistema Educativo Regional. La intención*, según dijeron sus integrantes en conferencia de prensa (noviembre 2013), era “*generar, al interior del espacio de concertación, propuestas de mejora que permitan asegurar un mayor impacto de las políticas en ejecución*”

20 CASTILLO, Marlene. Balance de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los espacios del Gobierno Regional-Piura. Piura. CIPCA y Consorcio Gobernabilidad, Descentralización y Desarrollo Regional. Junio 2013, pp. 71-72.

21 Las acciones descritas corresponden a la Fase II de intervención del Consorcio a través del Programa Gobernabilidad: De la propuesta a la implementación ejecutada entre 2012- a la fecha.

en los aprendizajes de niños y niñas de la región Piura”²². Cabe destacar que para definir la priorización de las citadas políticas para su seguimiento, se tomó en cuenta el Plan de Mediano Plazo 2013-2016 del Proyecto Educativo Regional, documento elaborado y publicado por la Dirección Regional de Educación Piura-DREP.

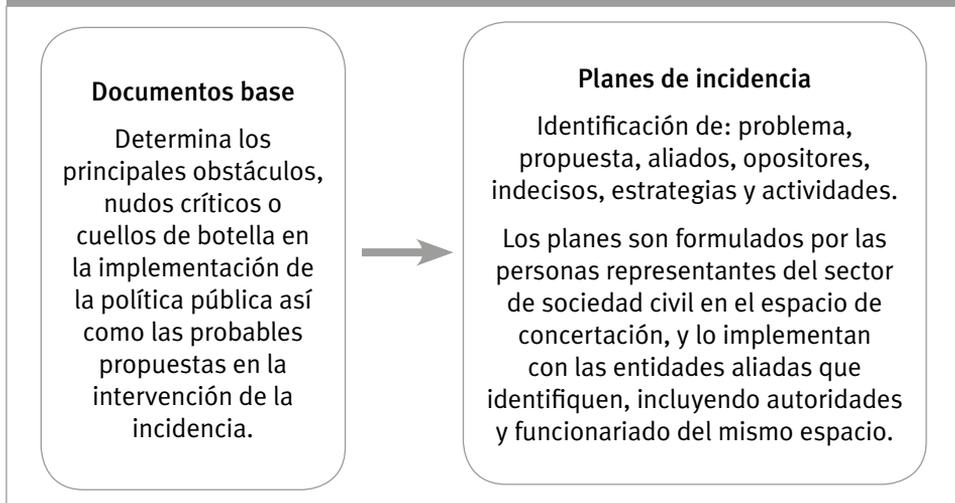
Gráfico 2: Matriz de Políticas Educativas Priorizadas, 2013-2016

Eje Temático	Política Regional
1. Aprendizajes de calidad con equidad, atención a la infancia y educación rural	1. Los y las estudiantes logran aprendizajes de calidad con énfasis en comunicación, matemáticas, ciudadanía y capacidades científicas y técnicas productivas, con enfoque de equidad, intercultural y ambiental. 2. Atención integral con calidad y equidad para niños y niñas menores de 6 años. 3. Poblaciones de zonas rurales y de rontera acceden a una Educación Básica con calidad y equidad.
2. Desempeño docente	4. Los y las docentes de la región, reciben adecuada formación en servicio con enfoque inclusivo para garantizar aprendizajes de calidad.
3. Gestión descentralizada	5. Instancias descentralizadas de gestión educativa con capacidades para la gestión y administración de los recursos de manera ética y transparente, con enfoque de resultados.
4. Educación superior tecnológica	6. Los y las jóvenes acceden a una formación profesional técnico productiva y superior tecnológica de calidad con equidad acorde con los requerimientos de los sectores productivos y de servicios.

Precisamente, a más de un año de la aprobación del Nuevo Modelo de Gestión (Octubre 2013), a finales de 2014 el COPAREP decidió concentrar sus esfuerzos entre otros temas también de coyuntura en brindar aportes para la mejora en la implementación del Nuevo Modelo. Para ello, ha trabajado la siguiente ruta:

²² CIPCAINFORMA. Nota Informativa “COPAREP” reinicia acciones y anuncia el seguimiento a políticas educativas regionales en marcha”. 4 de noviembre de 2013.

Gráfico 3: Metodología de trabajo del COPAREP



Metodología de trabajo del COPAREP

¿Por qué el COPAREP, y sobre todo el sector de sociedad civil en este espacio de concertación, consideran importante la implementación del Modelo de Gestión?

Según el Documento Base, *“Aportes para el desarrollo del Modelo de Gestión de La Educación de Piura”*²³, validado con otros colectivos y organizaciones de la sociedad civil y aprobado por el COPAREP en abril de 2014, existen evidentes razones para apostar por la incidencia en la implementación de la referida política pública con el objetivo de disminuir las siguientes brechas:

- a) *Escuela primaria unidocente y multigrado incompleta en el ámbito rural.* Las sociedades rurales de Piura en particular, como las del Perú en general han ocupado el territorio de manera dispersa, situación que genera dificultades para el acceso a los servicios públicos, entre ellos el educativo. Las escuelas primarias unidocentes y multigrado con dos o tres docentes representan más del 80% en el ámbito rural. La concentración de actividades pedagógicas, de gestión y administrativas captura en exceso el tiempo de los docentes.

²³ TRONCOS, Castro. Aportes para el desarrollo del Modelo de Gestión de La Educación de Piura. Consejo Participativo Regional de Educación Piura. Abril 2014, pp. 5-7.

b) *La escuela urbana privada.* La crisis de la escuela pública sumado a mayores ingresos de las familias y oferta diversa del servicio educativo privado en cuanto a calidad y precio, ha generado que la matrícula educativa en escuelas privadas representen casi el 50% del total de matrículas de la población escolar en las principales ciudades de la región. En este segmento destacan tres tipos de escuela:

b.1. Escuelas de gestión mixta de buena calidad gestionadas por el Consorcio de la iglesia católica con precios accesibles, en las que el Estado asume una parte del equipo docente mediante el pago de su remuneración. Están ubicadas en urbanizaciones populares y cuentan con supervisión educativa desde el propio Consorcio.

b.2. Escuelas privadas de prestigio con soporte institucional de universidades, iglesias, grupos empresariales y emprendimientos bien organizados, que dan servicio de calidad reconocida. Este segmento se está incrementando con el modelo escuela-academia pre universitaria.

b.3. Una diversidad de escuelas que funcionan en locales poco adecuados, con docentes mal pagados, sin soporte institucional y asesoría pedagógica de calidad, en la cual la propia DREP no cuenta con personal suficiente para el monitoreo. Este último segmento de escuelas del nivel de educación inicial, primaria y secundaria se siguen incrementando por la propia demanda del mercado y la oportunidad del negocio, pero falta los controles necesarios para asegurar la calidad de los procesos de gestión de estas escuelas, considerando además que estas instituciones educativas albergan una gran cantidad de estudiantes.

c) *La crisis de la escuela pública urbana.* La pérdida de calidad y la oferta variada de la escuela privada ha generado un importante desplazamiento de estudiantes a la educación privada. Si bien se realizan esfuerzos en mejora de infraestructura en colegios tradicionalmente reconocidos como emblemáticos, lo cierto es que en el nivel secundario algunas escuelas trabajan con la mitad de su capacidad de atención.

El Ministerio de Educación todavía no tiene una estrategia clara para enfrentar esta crisis, tampoco se han levantado propuestas consistentes desde las regiones. De no tener estrategias claras en el corto tiempo el problema se puede reducir a qué hacer con los docentes excedentes

nombrados, los que difícilmente pueden ir a las zonas rurales porque se vulneran sus derechos. La sugerencia es prever o planificar bien la política de nombramientos y reasignaciones; si un docente se jubila en el ámbito urbano se debe pensar bien si esa plaza debe ser cubierta por un nuevo nombramiento.

- d) *Acceso a la educación inicial o al sistema de primera infancia.* La educación inicial en las ciudades es más privada que pública. En las zonas rurales existe una baja cobertura a nivel de todo el sistema de primera infancia: en el 2013, en Piura sólo el 3.3% de niños y niñas de 0-3 años accedió a educación temprana, mientras que aún existe una brecha de 25% de estudiantes de 3-5 años que no accede a la educación inicial²⁴. Los programas municipales no se articulan adecuadamente a las instancias educativas actuales. Esta tarea es fundamental a fin de generar condiciones para la calidad desde la base del primer piso del sistema educativo.
- e) *La educación secundaria rural.* La cobertura de la educación primaria en zonas rurales de Piura es alta, pero en la educación secundaria no es lo mismo. Es complicado instalar una escuela secundaria en cada primaria rural, sobre todo por la gran cantidad de escuelas unidocentes y multigrados. De las diversas estrategias que probó el MINEDU, la Educación Básica Alternativa es una buena opción para incrementar el acceso, sobre todo con la modalidad de los centros periféricos. La tarea con los CEBA es mejorar la calidad y contar con soporte pedagógico necesario desde la UGEL, REL o Núcleo Educativo Local. En zonas rurales existen comunidades que llevan años solicitando una escuela secundaria en su pueblo o caserío, una de ellas es la comunidad de Huabal en el distrito de Sapillica, la escuela secundaria más cercana está a tres horas caminando, haciendo imposible que puedan asistir los alumnos. Es necesario crear los CEBA en sectores estratégicos y a partir de un Centro Base, los Centros periféricos para atender la gran demanda potencial. Con la finalidad de orientar la ubicación de los potenciales Centros Periféricos se puede tomar en cuenta el plan de ordenamiento territorial.
- f) *La educación técnica en zonas rurales estratégicas.* El acceso a la formación técnica es muy limitado en zonas estratégicas y distritos de la

²⁴ Los datos son recogidos de Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE) del Ministerio de Educación (MINEDU). Ver: <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

región, especialmente en zonas rurales y de frontera como es el caso de distritos de provincias de sierra como Ayabaca (Pacaipampa, Sapillica, Suyo) y Huancabamaba (Carmen de la Frontera). Los CETPROS son buenas alternativas por la flexibilidad de sus programas en cuanto a temática como a horarios. Un tema central en la formación técnica es la calidad, por tanto la ampliación de cobertura debe darse sobre la base del servicio de calidad.

c) TERCER HITO: Incidencia en niveles presupuestal y técnico.

La incidencia planteada por organizaciones e instituciones que participan en el Consejo Participativo Regional de Educación Piura (COPAREP), fue a dos niveles: presupuestal y técnico-político.

A nivel presupuestal, las organizaciones del citado espacio de concertación participaron propositivamente en el Presupuesto Participativo Regional Año Fiscal 2015 (PPR 2015), donde por argumentación de la sociedad civil se concertó con el Gobierno Regional Piura la necesidad de formular proyectos de inversión pública de impacto regional, acorde con el ámbito y la competencia de esta entidad, ya que en los últimos años se priorizaron proyectos viables (previa autorización del Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP) pero de índole distrital o muy local.

Sin embargo, esta condición del SNIP de priorizar solo proyectos que tienen la viabilidad de la Oficina de Proyectos de Inversión del Gobierno Regional-OPI, era excluyente para la sociedad civil, cuyas propuestas, aun cuando eran prioritarias, no eran tomadas en cuenta en el proceso de presupuesto participativo por no cumplir esta condición. El Gobierno Regional terminaba presentando sus proyectos que tenían viabilidad y la sociedad civil aprobando dicha decisión.

El Consorcio de Gobernabilidad se planteó como reto ¿Cómo desentramar este proceso que excluía a la sociedad civil de las decisiones de inversión? ¿Cómo las decisiones de la sociedad civil apostaban por proyectos de impacto regional? La estrategia utilizada fue acompañar a la sociedad civil en la elaboración de fichas de proyectos de inversión que justificarán sus propuestas. En este proceso importantes instituciones regionales con representatividad y reconocimiento como el Colegio de Ingenieros, el Colegio de Economistas, Radio Cutivalú acompañaron a las organizaciones de base de la sociedad civil en esta elaboración.

En ese sentido, en el marco del PPR 2015 las organizaciones de la sociedad civil presentaron diez fichas con Información Mínima para Proyectos de Inversión Pública, de las cuales dos (de las cuatro aprobadas) están en estrecha relación con el Nuevo Modelo de Gestión: “1. Fortalecimiento de la gestión educativa de las UGEL de la región Piura orientado a mejorar los logros de aprendizajes de las y los estudiantes de Educación Básica Regular, en el marco de la implementación del Modelo de Gestión del Sistema Educativo de la Región Piura; y, 2. Fortalecimiento de capacidades a los docentes para la mejora del servicio educativo a en las provincias rurales de Ayabaca, Huancabamba y Morropón en la departamento Piura”.

A nivel técnico, las organizaciones de la sociedad civil que integran el COPAREP se concentraron en desarrollar un conjunto de estrategias (cabildeo, eventos públicos y socialización y difusión) con la finalidad de promover cambios en la estructura orgánica de la DREP a través del nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF); promoción e impulso del Nuevo Modelo de Gestión; y conformación de Equipo Técnico Regional que lidere la implementación de esta política pública.

d) CUARTO HITO: Priorización en nuevo Pacto Político con candidatos.

Uno de los aspectos a destacar en la incidencia del Nuevo Modelo de Gestión es la priorización de esta política pública, a nivel de resultados e indicadores, en el Pacto Político por la Gobernabilidad Regional Piura 2015-2018, iniciativa promovida por el Colectivo por la Gobernabilidad Regional (antes Colectivo Regional de Incidencia Electoral).

El reformulado Pacto Político, a comparación de la experiencia de 2010, contribuyó a posicionar (entre otras políticas) al Modelo de Gestión en la coyuntura electoral de 2014 y se convirtió en la hoja de ruta a seguir de parte del Gobernador Regional electo, Reynaldo Hilbck Guzmán. Del mismo modo, abonó en la continuidad de políticas regionales al margen del partido político que asuma la gestión regional de turno.

e) Resumen de los principales logros alcanzados con las acciones de incidencia.

- Incorporación de prioridades en la presupuestación: La presentación y priorización de dos fichas de proyectos, de parte de la sociedad civil, con un monto de inversión de 100 mil soles cada una, es un hecho importante a destacar porque permite garantizar la implementación del Nuevo Modelo de Gestión.

- Impulso de espacios de discusión: El Consejo Participativo Regional de Educación Piura (COPAREP), con especial énfasis en los y las representantes de organizaciones de la sociedad civil, han generado espacios de socialización y difusión, que permitieron la “aceptación” del Nuevo Modelo por otros actores y colectivos institucionales, tales como Agenda Educativa Regional (AER), Colegio de Profesores del Perú-Región Piura, Mesa de Formación Técnica, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, entre otros.
- En la agenda pública: El Pacto Político por la Gobernabilidad Regional Piura 2015-2018, tiene como resultado el fortalecimiento del Nuevo Modelo de Gestión y ha sido ratificado por el Gobernador Regional (antes Presidente Regional) en febrero de 2015 en un acto público organizado por el Colectivo por la Gobernabilidad Regional.
- Gestión pública regional incorpora propuestas de sociedad civil:
 - Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección Regional de Educación Piura, de acuerdo al Modelo de Gestión del Sistema Educativo de la Región Piura, aprobado por Ordenanza Regional 304-2014/GRP-CR del 29 de diciembre de 2014.
 - Conformación de Comisión Regional y Equipo Técnico Regional encargado de la implementación del Modelo de Gestión mediante Resolución Ejecutiva Regional 831 del 29 de diciembre de 2014.
 - Conformación de Comisión encargada de implementar nueva estructura orgánica de la Dirección Regional de Educación de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) mediante Resolución Directoral Regional 2866 del 11 de marzo de 2015.

4. Lecciones aprendidas y desafíos futuros

a) *Principales aprendizajes de la experiencia*

En primer lugar, las organizaciones de la sociedad civil debemos comprender que:

- La incidencia política es un proceso organizado por la cual un colectivo de ciudadanos, afectados (de manera directa o indirecta) por un problema deciden de manera concertada realizar un conjunto de acciones

orientadas a influir en aquellos que tienen poder y capacidad de decisión, para que sus demandas y prioridades, debidamente organizadas y sustentadas, sean tomadas en cuenta y atendidas, beneficiando a amplios sectores de la población o sectores específicos involucrados en el proceso. Por tal razón, la incidencia, para que sea efectiva, debe entenderse como un proceso comunitario que tiene como centro la persona.

- La incidencia no es una relación de confrontación. Todo lo contrario. Es una relación entre sociedad civil y los centros de poder, para exigir la solución a los problemas, en un diálogo crítico pero también constructivo, cuyo objetivo es persuadir en los decisores sobre la manera de implementar una política pública y llegar a soluciones concertadas.
- La incidencia supone un esfuerzo de análisis, debate y reflexión profunda con el colectivo de ciudadanos, que culmina en un estudio/investigación base que sustente la propuesta de solución, para tener claro el diagnóstico del problema, el propósito y las alternativas de solución.
- La incidencia consiste en la identificación de nudos críticos, la selección de alguno (s) de acuerdo a las posibilidades para promover su solución y su culminación en un plan operativo de incidencia que señale las acciones a realizar, garantizará la no dispersión de esfuerzos de parte del espacio, colectivo y/o grupo que desarrolle la incidencia.
- La incidencia supone posicionar en la sociedad regional la importancia del problema y de la propuesta de solución a este, generando una opinión favorable a la propuesta, realizando eventos de debate y reflexión y difundiendo en la prensa las conclusiones.

En segundo lugar, el fortalecimiento del COPAREP es necesario para la generación de consenso en la formulación de políticas educativas regionales y el seguimiento en su cumplimiento. En diez años, el COPARE ha tenido épocas de mayor actividad, sobre todo en la primera etapa en la formulación del Proyecto Educativo Regional-PER. Sin embargo, para que la dinámica del espacio de concertación sea permanente es necesario concretar un plan de acción anual en el cual se defina roles de propuesta, vigilancia y concertación, a fin de tener productos concretos y que las instituciones participantes se comprometan. El Nuevo Modelo de Gestión considera al COPAREP como

el principal espacio de concertación y participación a nivel regional, siendo su misión: *“Gestionar la articulación intergubernamental e intersectorial, así como la concertación entre el Estado y la Sociedad Civil, para la mejora de la calidad educativa, incidiendo en la ampliación de la cobertura de educación y en la mejora de los logros de aprendizaje a nivel regional”*.

En tercer lugar, las políticas públicas requieren presupuesto, de lo contrario serán “letra muerta”. Por tanto la sociedad civil, debe también movilizarse en los espacios donde se decide la inversión regional. Presentar fichas para la elaboración de proyectos de inversión pública ha sido un paso importante.

En cuarto lugar, la incorporación del Nuevo Modelo de Gestión, de parte de la sociedad civil, en el Pacto Político por la Gobernabilidad Regional Piura 2015-2018, debe ser entendida:

- Como un proceso político, como la oportunidad de garantizar el cumplimiento de lo acordado y promover la continuidad de políticas que trasciende los periodos de gobierno.
- Es un referente porque refleja:
 - a. Un Consenso político/social: Es posible un acuerdo entre candidatos a un cargo público de elección universal y sociedad civil.
 - b. Un Control social: Existe una sociedad civil que se moviliza y hace seguimiento.
 - c. La posibilidad de rendición de cuentas: Pocas veces los gobernantes, como sucedió en noviembre de 2012 con el anterior Pacto Político 2011-2014, toman en cuenta este documento que constituye una hoja de ruta y rinden cuenta de sus avances.

En quinto lugar, la presentación de propuestas debidamente documentadas y argumentadas ante funcionarios del Gobierno Regional, genera reconocimiento y alienta a una nueva forma de relación entre Estado – Sociedad Civil, que va más allá de mirarse el uno al otro como una especie de demandado versus demandante. Se orienta en la fórmula: propuesta -discusión- toma de decisiones concertadas”.

b) Aspectos negativos y enseñanzas de la experiencia

La participación de las organizaciones de la sociedad civil de Piura en los espacios de concertación, muestra las potencialidades y los límites de la incidencia política regional de la sociedad civil.

Por un lado, positivamente las potenciales son enormes debido a la capacidad que tiene el espacio de aglutinar esfuerzos, consensuar, agendar e inmiscuir a diversas organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento a la implementación de políticas públicas. Sin embargo, es necesario resaltar que las limitaciones de índole político (el control de la presidencia del espacio usualmente corresponde al Director Regional de Educación, lo cual deja a su libre disposición la convocatoria o no del espacio) y económico (la implementación de políticas públicas depende exclusivamente de la decisión de la autoridad política) no avizoran un panorama favorable para proyectar la incidencia desde el espacio de concertación. Todo lo contrario. La incidencia (según la experiencia) nos lleva a pensar en otro tipo de estrategias, una de ellas es el trabajo desde fuera del COPAREP con las organizaciones convencidas en la propuesta de mejora. Es decir, cómo la sociedad civil que integra el COPAREP se autoconvoca para consensuar las prioridades de la educación y las demandas a la Dirección Regional de Educación para que exija el funcionamiento del espacio de concertación. Ello significa dotar de mayor información y capacidades de la sociedad civil para la incidencia y la movilización en el seguimiento al cumplimiento de las políticas concertadas.

1. Desafíos futuros del proceso de descentralización y participación:

- **Seguimiento a lo priorizado.** La dos fichas de proyectos de inversión pública regional aprobadas, de acuerdo al Nuevo Modelo de Gestión y la inclusión de esta política en el Pacto Político por la Gobernabilidad Regional atribuye una mayor responsabilidad a las organizaciones de la sociedad civil proponentes. Por tal razón, urge la conformación de Comisiones de Trabajo representantes del Estado con la finalidad de desarrollar acciones de seguimiento que garanticen la elaboración de los estudios de preinversión a los proyectos priorizados y el cumplimiento de los acuerdos del Pacto, respectivamente.
- **Consolidar y tejer redes.** Para masificar la socialización del Nuevo Modelo de Gestión se necesita contar con aliados estratégicos. En ese sentido, Agenda

Educativa Regional-AER, el Colegio de Profesores del Perú Región Piura y la Mesa de Formación Técnica, constituyen tres organizaciones que podrían colaborar en afianzar la discusión y apropiación de esta política pública.

El Grupo AER, es un equipo de ciudadanos cuyo propósito es contribuir a posicionar en la sociedad civil y, especialmente, en el Gobierno Regional, a la educación como uno de los asuntos más importantes para la vida de Piura.

En cambio, el Colegio de Profesores, es un gremio profesional relativamente nuevo y ha tenido un rápido incremento de afiliados, cuenta con más de 26.000 docentes afiliados en la región de Piura. La mayoría de afiliados son docentes que trabajan o quieren trabajar para el Estado y para instituciones particulares. Las principales actividades que desarrolla el Colegio son capacitación docente, asesoría legal, concertación educativa, revaloración del ejercicio docente, propuestas e innovaciones educativas. Complementariamente el Colegio necesita ser representado a nivel de provincia o UGEL para procesos de concertación, planificación y vigilancia de las políticas educativas.

Finalmente, la Mesa de Formación Técnica Regional es un colectivo de representantes públicos y privados de instituciones de formación técnica de la región Piura. Los participantes tienen que ver con la formación técnica a nivel de Institución de Educación Superior Tecnológica-IEST y Centro de Educación Técnico Productiva-CETPRO. La Mesa se constituyó en el 2012 y ha venido impulsando la inclusión de la temática de su especial interés en el Nuevo Modelo de Gestión y en la nueva estructura de la DREP.

- **Desarrollo de capacidades.** Contribuir al seguimiento en la implementación de la política del Nuevo Modelo de Gestión implica desarrollar capacidades en los integrantes del COPAREP y aliados en temas como: formulación y seguimiento a indicadores de gestión pública, presupuesto por resultados, entre otros.

