



La Piragua



REVISTA LATINOAMERICANA DE EDUCACIÓN Y POLÍTICA

**INCIDENCIA EN
POLÍTICAS EDUCATIVAS:
PODER CONSTRUYENDO**

**No. 26
II/2007**

Comité Ejecutivo y Directivo

Pedro Pontual	Presidente
Raúl Leis	Secretario General
Nélida Céspedes	Tesorera
Miriam Camilo	Fiscal
Alex Mazzei	Fiscal Suplente

Jairo Muñoz	Coordinador de la Región Andina
Regina Rocha	Coordinadora Región Brasil
Nydia Gonzáles	Coordinadora Región Caribe
Francisco Cabrera	Coordinador Región Centroamericana
Liz Cristina Torres	Coordinadora Región Cono Sur
José Luis Serna	Coordinador Región México
Jorge Kayano	Red de Educación Popular y Poder Local
Diamantina López	Red Latinoamericana de Educación por la Paz y DD.HH

Presidentes Honorarios

Fernando Cardenal (Nicaragua)
Orlando Fals Borda (Colombia)
Carlos Nuñez Hurtado (México)

Dirección:

Nélida Céspedes Rossel (Para el N.º 26)
Resp. del Grupo de Políticas Educativas

Comite Editorial

Edgardo Alvarez (Chile)
Francisco Cabrera (Guatemala)
Raúl Luis (Panamá)

Corrección de Estilo:

Cristina Sono

Diseño e Impresión:

Raúl Peña SAC.

Tiraje:

1000 ejemplares

Fotografía:

Nélida Céspedes

Pub. Imp.:

No.26 - 2007

Toda colaboración o correspondencia deberá dirigirse a La Piragua:
Vía Cincuentenario No.84B, Coco del Mar, Corregimiento de San Francisco, Panamá
Telefax. (507) 270-1084 / (507) 270-1085

Apdo. 0831-0817
Estafeta Paitilla, Ciudad de Panamá,
República de Panamá
Correo electrónico: info@ceaal.org
www.ceaal.org



consejo de educación de adultos de américa latina



INCIDENCIA EN POLÍTICAS EDUCATIVAS

Editorial <i>Nélida Céspedes</i>	3
1ra Sección	
Leer y escribir palabras, realidades y sueños <i>Raúl Leis - Secretario General CEAAL</i>	5
Cuando se cruzan los ejes del derecho a la educación, la calidad educativa y la educación popular <i>María Isabel Paz - Cebiae, Bolivia</i>	9
Educación Popular y Calidad Educativa <i>Pilar Ubilla - Uruguay</i>	12
Incidir para transformar la educación: Aportes para una reflexión <i>Patricia Badilla - Costa Rica</i>	18
La prioridad no concretada: Financiamiento de la educación en América Latina <i>Francisco Cabrera - PRODESSA, Guatemala</i>	25
El financiamiento educativo en el centro del debate para garantizar el derecho a la educación <i>Alberto Crosse - SES, Argentina</i>	31
Desarrollo Local e Incidencia Política <i>José Luis Carbajo - TAREA, Perú</i>	35
2da Sección	
Experiencias de incidencia en políticas públicas en espacios locales <i>V. Beatriz Perez Sandoval, M. Marisabel Paz Céspedes - CEBIAE, Bolivia</i>	41
Seis países y una experiencia compartida. Incidencia política a nivel regional en Centro América <i>Francisco Cabrera - Colectivo Regional CEAAL</i>	48
Deserción escolar en Chile: una experiencia de incidencia desde la Sociedad Civil <i>Mónica Bonnefoy L.- ONG Caleta Sur, Colectivo Regional CEAAL Chile</i>	54
Escuela de Incidencia Política para Líderes de la Sociedad Civil en Nicaragua <i>Félix López G. - IPADE, Nicaragua</i>	61
Democracia, acciones colectivas e incidencia <i>Edgardo Alvarez Puga - PíEE Chile</i>	66
3ra Sección	
¿Tienen los movimientos sociales y la educación popular un lugar en la Internet? <i>José Luis Serna - México</i>	73
Indicadores de incidência em políticas públicas: afinando olhares e perspectivas <i>Denise Carreira - Acción Educativa, Brasil</i>	79



Editorial

En el CEAAL venimos reflexionando sobre los sentidos de la participación de redes de sociedad civil y de movimientos sociales en espacios de concertación de políticas públicas, para un desarrollo a escala humana en nuestros países. Esta participación implica una redefinición organizada de las relaciones entre Estado y sociedad civil. La participación ciudadana es un componente clave en el control social de la gestión del Estado y en la democratización de nuestras sociedades. En esta perspectiva, analizamos las prácticas sociales dirigidas a la incidencia en políticas educativas y los sentidos que emergen de ellas, que no se limitan a los marcos estatales.

En este número de La Piragua damos cuenta de los esfuerzos realizados en el Eje Incidencia en Políticas Educativas durante el año 2007, gracias al apoyo de Ayuda en Acción y a la participación de diversos miembros e instituciones amigas del CEAAL que desde territorios interculturales de América Latina contribuyen junto a movimientos sociales con un conjunto de experiencias y propuestas de políticas públicas a favor de la calidad, equidad, inclusión y financiamiento del derecho a la educación. En la mayoría de los casos, estas experiencias son parte de proyectos más amplios de desarrollo político integral en espacios locales, nacionales o regionales.

Nos hemos articulado en torno a la producción de conocimiento, al fortalecimiento de movimientos sociales y a la dimensión política y cultural de la lucha por el derecho a la educación.

En la línea de producción de conocimiento, hemos buscado precisar el sentido que atribuimos a la incidencia en políticas educativas. Asumimos la incidencia como un proceso sociopolítico que expresa relaciones de poder, que implica negociar poder para transformar en políticas públicas propuestas del campo popular relacionadas a los problemas de la calidad educativa, la equidad, la inclusión y el financiamiento de la educación, los cuales afectan el ejercicio pleno del derecho a la educación y el logro de otros derechos fundamentales.

Un segundo asunto de reflexión sobre la incidencia política es en qué medida y de qué maneras participan los movimientos sociales y los sectores populares que plantean sus propuestas. Esto implica, como señalan algunos autores, invertir la pirámide y las prioridades de la participación social mediante un esfuerzo deliberado, sostenido y consistente de información, comunicación, debate y educación ciudadana que posibilite el empoderamiento de los sectores y organizaciones populares en la batalla por el derecho a la educación como derecho de cada uno y para todos y todas.

Un tercer asunto es el campo cultural. Es necesario ubicar la experiencia de incidencia en políticas en los actuales contextos en que se da la política en general. Las políticas neoliberales generan una creciente polarización y exclusión. Las relaciones sociales basadas en la competencia y el mercado se erigen como modelos no solo económicos sino también de relaciones sociales y de valores. En este sentido, la incidencia en políticas es necesariamente un ámbito de lucha por la instalación de nuevas relaciones y propuestas que van acompañadas de valores como la solidaridad, la defensa de los derechos, la defensa de la tierra, etc.

Un lugar singular han ocupado las acciones de incidencia tendientes a garantizar el financiamiento del derecho a la educación. Este es un ámbito complejo; la aplicación de las políticas del FMI en nuestros países, junto a la actitud proclive de los gobernantes hacia estas políticas, es un problema constante, ya que en la mayoría de los casos se aplican con condicionamientos nefastos para nuestros pueblos. Se priorizan el pago de la deuda externa y los gastos militares y el compromiso de llegar al 6% o 7% del PBI para la educación es un compromiso incumplido. Esto puede llevarnos a plantear la exigencia de los compromisos incumplidos como una acción de incidencia en políticas educativas.

Estos análisis y reflexiones son parte de nuestra agenda permanente de trabajo. Se requiere fortalecer las acciones de redes locales, regionales, nacionales y continentales, ya que en ellas participan diversos foros, mesas y plataformas de lucha que nos permiten aprendizajes mayores, y tomar conciencia que incidir en políticas requiere de un esfuerzo en varios niveles. En ese sentido, la Campaña Mundial y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación son centrales en tanto articulan este conjunto de esfuerzos, que de otro modo se encontrarían dispersos.

Hemos querido asumir el desafío de materializar la necesidad de formular indicadores de incidencia, un tránsito desde el discurso hacia la constatación concreta de cómo la sociedad civil logra permear las agendas públicas nacionales. Así, entenderemos por Indicador un signo, señal o valor concreto que permite, entre otras cosas, mensurar las diferencias en comportamientos y tendencias de modo cuantitativo o cualitativo y en periodos determinados de tiempo, por lo tanto, permite la comparación entre distintos períodos, productos y metas o compromisos. Consideramos que los procesos metodológicos son fundamentales.

Sin perder de vista el fondo del asunto, los procesos de incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas se comprenden en el análisis y la reflexión de los sistemas políticos que se desarrollan en América Latina y desde los modelos de gestión de las políticas públicas que existen en nuestro continente.

Como CEAAL tenemos muchos desafíos, lo fundamental será la construcción de poder y la transformación del poder para hacer realidad una visión de sociedad en la cual las relaciones humanas sean más equitativas y los derechos básicos de las personas sean respetados.

Nélida Céspedes Rossel
Grupo de Incidencia en Políticas Educativas
CEJ-CEAAL



LEER Y ESCRIBIR PALABRAS, REALIDADES Y SUEÑOS

Raúl Leis R.¹

1. La educación como prioridad

“Si tu candidato no sabe como cambiar la educación, cambia de candidato” fue la consigna creada por el Contrato Social por la Educación del Ecuador que buscó llamar la atención en unas elecciones generales sobre la necesidad de priorizar la educación en la agenda nacional, la cual luego se difundió por varios países. Lo cierto es que la frase sitúa el imperativo de que la educación debe ser una prioridad nacional y global, entendida como el derecho que todos y todas tenemos a una educación de calidad. Tomando como base los diversos diagnósticos existentes, es fundamental construir agendas educativas nacionales que funcionen como propuestas de convencimiento, presión y negociación en la sociedad, especialmente en los políticos, para lograr un compromiso real signado por las metas y objetivos de dichas agendas.

Si alguien todavía no ve la prioridad de la educación, entonces debe preguntarse: ¿Responde la educación que estamos ofreciendo a los niños, jóvenes y adultos a los desafíos de los tiempos que vivimos?, ¿Cómo aporta la educación al desarrollo humano, los valores y la equidad social?, ¿Cómo debemos preparar a las nuevas generaciones para que en el futuro participen plena y transformadoramente en el desarrollo integral de una sociedad democrática?

Es cierto que en muchos de nuestros países se han realizado grandes esfuerzos por la educación, por ejemplo, mejorándose la cobertura de la educación primaria. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes para alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo económico, científico, social y cultural, lo que hace indispensable la adopción de un modelo educativo que permita alcanzar dichos objetivos. En este contexto



de cambios profundos, nuestros países están marcados por el subdesarrollo, América Latina es el más desigual de los continentes, especialmente si se visibilizan las áreas rurales e indígenas y los barrios marginales de las ciudades, donde campea la pobreza.

Las demandas y necesidades de la era del conocimiento, de los sistemas de información y del desarrollo humano han planteado la necesidad de cambiar el modelo educativo actual, basado en la clase expositiva del profesor que propicia en el alumno la pasividad y la memorización, por un nuevo modelo educativo que sea moderno, equitativo, eficiente y participativo, que cuente con altos niveles de calidad. Este modelo debe conjugar los cuatro grandes pilares que señala el Informe Jacques Delors: “aprender a aprender, aprender a hacer, aprender a vivir juntos, aprender a ser”, los cuales reconocen que educar es crear vínculos y no decorar contenidos. Cabría aquí aportar un quinto pilar: “aprender por qué y para qué”.

Una educación de calidad debe contener por lo menos algunos de los siguientes aspectos claves que propone Jorge Osorio:

- a) La equidad para acceder a un sistema educativo que asegure integración y aprendizajes.
- b) Un currículo capaz de generar dinámicas de cambio pedagógico a nivel de las aulas.
- c) Docentes capaces de desarrollar procesos de aprendizaje significativos y abiertos a la evaluación de su desempeño.

¹ Sociólogo, escritor y educador panameño. En la actualidad es el Secretario General del Consejo de Educación de Adultos de América Latina CEAL.

*La alfabetización es más,
mucho más que leer y escribir.
Es la habilidad de leer el mundo,
es la habilidad de continuar
aprendiendo y es la llave de la
puerta del conocimiento*

Para nosotros, la educación popular en la que se inspira Paulo Freire tiene mucho que aportar, pues se sitúa como la construcción de una propuesta política, ética y pedagógica que propone una metodología transformadora que resulta válida no solo para los hechos educativos sino para el proceso integral de cambios. Debido a ello, Freire propone la construcción de otra ciudadanía a través de la educación, la del sujeto democrático que gesta la participación y se gesta en ella.

La ciudadanía debe potenciar la capacidad de incidencia en políticas públicas, la educativa entre ellas, generando una perspectiva que trasciende las formas tradicionales de imposición y conlleva a la construcción más innovadora, efectiva, democrática y participativa de esas políticas. Para lograrlo es importante generar una mayor vinculación y articulación entre las estrategias y acciones del movimiento social y ciudadano en los ámbitos locales, nacionales e internacionales, como respuesta a los desafíos que nos imponen los modelos actuales de educación. Freire, como sembrador de ideas fecundas, afirma esto; consideremos pues el testimonio de un hombre que siempre expresó humildad, coherencia, y calidad humana con la misma intensidad que postuló su amorosa apuesta por la esperanza. Xabier Gorostiaga también subraya los conceptos que venimos comentando: “Todavía nos falta conciencia y visión para utilizar el continuo educativo entre universidades, colegios, educación básica, formal e informal que conforma una plataforma educativa única...con potencialidad de formar una nueva generación con valores, capacidades y calidad profesional para convertirse en una red propositiva e integradora de una conciencia liberadora de América Latina”.

2. Incidencia y analfabetismo

América Latina tiene el desafío de crear plenamente una sociedad democrática que integre la ciudadanía política con la ciudadanía

socioeconómica, es decir una ciudadanía de alta densidad; sin embargo, esta creación resulta extremadamente difícil si existen millones de personas aún no saben leer y escribir. Así:

...el analfabetismo es la máxima expresión de vulnerabilidad educativa en el logro de esa ciudadanía, pues la desigualdad que existe en el acceso al saber está unida a la desigualdad en el acceso al bienestar. También está asociado a la ausencia de oportunidades de acceso a la escuela y su problemática tiene relación con la baja calidad de la enseñanza escolar y con los fenómenos de repitencia y deserción.

La alfabetización significa el disfrute del derecho a la educación, como condición importante de la ciudadanía activa de una gran diversidad de personas, aportando sustantivamente tanto a la construcción del desarrollo con equidad como a la democratización de la democracia. Como afirma Paulo Freire: “Una visión de la alfabetización que va más allá del ba, be, bi, bo, bu. Porque implica una comprensión crítica de la realidad social, política y económica en la que está el alfabetizado... la alfabetización es más, mucho más que leer y escribir. Es la habilidad de leer el mundo, es la habilidad de continuar aprendiendo y es la llave de la puerta del conocimiento”.

Eliminar el analfabetismo es una meta, pues el objetivo principal es universalizar la cultura escrita, construir sociedades que lean y escriben para aprender y para mejorar la calidad de su vida. Por ello Construir una sociedad letrada significa la extensión de la educación básica de calidad para todos los niños y niñas, la alfabetización universal para la población joven y adulta que se encuentra al margen del sistema escolar, la promoción a nivel local y nacional de un ambiente y una cultura letrada y la formulación de una estrategia consistente de erradicación de la pobreza que azota nuestras sociedades².

3. La incidencia y el CEAAL

Los ejes y la acción del CEAAL, al propugnar una educación popular que impulse los temas de gestión democrática y el ejercicio del poder, buscan abonar el terreno de la perspectiva anteriormente mencionada mediante el desarrollo de nuevos paradigmas emancipadores que ayuden a cambiar nuestra forma de pensar y actuar, que permitan y faciliten implementar la educación

2 Segunda carta abierta dirigida a los gobiernos latinoamericanos, a la SEGIV y OEI. Impulsada por CEAAL, ALOP, PIDHDD, la Liga Iberoamericana, la Fundación Internacional Fe y Alegría, la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación.

no discriminatoria, que reconozcan la diversidad y busquen mayor incidencia en y desde los movimientos sociales y su articulación a través de las prácticas de educación popular.

Uno de los Ejes Programáticos estratégicos del CEAAL 2005-2008 es precisamente la Educación Popular e incidencia en políticas educativas. A través de este eje se busca comprender la educación como parte de los derechos humanos, articularla con los derechos económicos, sociales y culturales e incidir en la concepción de la educación como un derecho para toda la vida, como un medio para formar sujetos críticos y activos que contribuyan al cambio social.

Desde el seguimiento a los acuerdos de Dakar y las políticas de educación de adultos y alfabetización, la promoción del derecho a la educación y las políticas educativas para personas jóvenes y adultas, valoramos la importancia de la educación en el debate actual sobre el desarrollo y el acumulado social en este campo. En esta línea, destaca el aporte que pretendemos construir en base al seguimiento de las conferencias internacionales sobre educación y al fortalecimiento de coaliciones nacionales para incidir en las políticas educativas, para ello apostamos por la visibilización de la centralidad de la educación como un eje sustantivo de los modelos de desarrollo social.

En diversos países el dinamismo de la sociedad civil ofrece la posibilidad de ocupar espacios y generar propuestas frente a los diversos espacios de los gobiernos y organismos multilaterales en la medida en que se genere una vinculación creciente local, nacional y regional con movimientos sociales de capacidad transformadora. En el CEAAL esto se viabiliza mediante tres factores:

- a) Producción de conocimientos: a través de la sistematización y realización de actividades de formación y análisis que el CEAAL produce de manera regular a partir de planteamientos y reflexiones sistemáticas sobre los temas que ha privilegiado en sus diversas instancias.
- b) Articulación: el CEAAL favorece a través de sus diversas actividades el acercamiento y búsqueda de coordinaciones tanto entre organizaciones y redes de la sociedad civil como entre movimientos sociales.
- c) Incidencia: el CEAAL fortalece capacidades para la incidencia en las políticas públicas a nivel local y nacional y busca incidir también a nivel internacional en los diversos espacios e instancias de los organismos multilaterales.

En América Latina es notable la creciente búsqueda de articulaciones amplias y de mayor

coordinación entre las diversas redes. CEAAL, como parte activa de ese dinamismo organizativo, percibe una oportunidad para fortalecer su rol y su servicio en el análisis del potencial de estos movimientos y en la construcción de acuerdos para el desarrollo de acciones comunes con otras redes de la sociedad civil³. En este sentido, el tema de la cultura democrática y participación representa un desafío, especialmente para quienes han desarrollado propuestas pedagógicas para incentivar la participación y la conciencia crítica.

El CEAAL busca mantener actualizado el debate sobre la educación popular en América Latina y su sistematización como formulación de planteamientos y discursos alternativos al “pensamiento único”. Se propugna situar en el discurso de la comunidad internacional la perspectiva de la educación inclusiva, equitativa y emancipadora a través de espacios tales como la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE).

El espacio del Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica 2007/2015 se apertura hacia la incidencia en la medida en que logramos influir en los diversos gobiernos en relación a las políticas de educación con personas jóvenes y adultas. El CEAAL ha participado en los Encuentros Cívicos ligados a las cumbres iberoamericanas de presidentes y jefes de gobierno, y en la actualidad mantiene una buena relación de coordinación con la Organización de Estados Iberoamericanos responsable de impulsar el Plan e, incluso, es integrante de su Grupo de Expertos en Alfabetización. Hemos difundido dos Cartas Abiertas sobre Alfabetización a los Gobiernos y Pueblos (2006 y 2007) que expresan alianzas estratégicas con otras redes latinoamericanas. Dentro de este marco, hemos realizado una campaña permanente por la inclusión de Haití en el Plan.

Mantenemos abierto en www.ceaal.org un espacio de enfoques y métodos populares de alfabetización al servicio de los interesados. En todos los espacios del CEAAL se ha recordado y afirmado a Freire en el marco de los 10 años de su desaparición y se han realizado acciones locales, nacionales y regionales en relación a la incidencia en la alfabetización. En general, donde es viable, se favorece un contexto de pensamiento y prácticas en relación al gobierno y la sociedad civil, facilitando el encuentro, intercambio y diálogo entre organizaciones civiles y gobiernos de la región, en particular en el ámbito educativo.

3 Tal es el caso de la Campaña por el Derecho a la Educación, ALOP, Fe y Alegría, la Liga Iberoamericana y la Plataforma Interamericana de Democracia y DDHH.

Se ha realizado un Estado del Arte de la Educación de Adultos en 21 países en base al acuerdo CEAAL/CREFAL, que actualmente se encuentra en fase de publicación, aunque en varios países ha sido presentado por los colectivos CEAAL o foros educativos. También estamos trabajando en la creación del Grupo de Trabajo sobre Alfabetización del CEAAL, pues a pesar de que la alfabetización está presente históricamente en la acción del CEAAL, urge crear un grupo impulsor que produzca una retroalimentación a través de la búsqueda de recomendaciones de posibles acciones y también a través de su vinculación con otros grupos que puedan generar espacios de debate.

El valor agregado de una alianza reside en la potenciación de lo particular dentro de lo colectivo sin subsumirlo

Se contribuye constantemente a fortalecer iniciativas internacionales, regionales y nacionales que favorezcan la construcción de alternativas y propuestas para una globalización incluyente y humanizadora, tales como el Foro Social Mundial, la articulación de las redes regionales y nacionales de ONGs en América Latina y el Caribe y otras expresiones de la sociedad civil. Se contribuye también a fortalecer las redes y los conocimientos sobre el poder local en nuestros países y a la formación de capacidades en gobiernos y organizaciones locales.

Tejer redes y fortalecerlas es una condición indispensable para avanzar en nuestras tareas, por ello, tal como lo plantea Mariela Arce, debemos ubicar el trabajo en red como un pacto ético-político entre pares diversos que comparten responsabilidades y se empoderan reciprocamente:

Las ventajas de un trabajo en red están dadas por la diversidad de fortalezas que aglutina, su éxito reside en hacer un reconocimiento de las capacidades colectivas e individuales y una división de las acciones según las mismas. El valor agregado de una alianza reside en la potenciación de lo particular dentro de lo colectivo sin subsumirlo, por ello es importante que se visibilicen todas las partes por igual, pero que se aprecien y destaquen públicamente como un equipo... Para garantizar la cohesión entre pares diversos es importante:

- *Afirmar un nivel de participación diferenciada a partir de los propios intereses estratégicos y de acuerdo a los acumulados de cada equipo o a la especificidad de su aporte. Para cada decisión en red existen implicancias de tipo geográfico, institucional, político y temático.*

- *Identificación de ejes comunes sobre los cuales se puede construir una acción coordinada. En la medida en que la red promueva estos espacios, los actores sociales prioritarios articulan iniciativas sobre temas diversos y con ello establecen relaciones sistemáticas*

- *Reconocer que es necesario permanecer en constante búsqueda de nuevas formas de articulación que equilibren las demandas locales, nacionales, regionales e internacionales con la búsqueda de los recursos necesarios...*

Es clave reconocer el principio de que las redes son tan fuertes como la más débil de sus partes. El trabajo en red debe ser el reflejo de una permanente adhesión de fuerzas para crear oportunidades extraordinarias para todas las personas y entidades involucradas en el proyecto, oportunidades que no hubieran podido concretar actuando individualmente. En este sentido, es importante el continuo fortalecimiento profesional e institucional de los equipos y la creación de una cultura del trabajo interdisciplinario y transdisciplinario en donde cada acción conjunta deje un saldo positivo a nivel personal, institucional y de la red.⁴

Las redes no pueden funcionar sin una perspectiva clara de la intencionalidad que les da sentido y dirección. La perspectiva que debe tenerse es que la reconstrucción de la política y la sociedad es tarea de todos y todas, y que esta tarea debe ocupar todos los espacios posibles, siempre dentro de una concepción renovada de la democracia y el desarrollo. En ello juegan un papel muy importante una educación y comunicación transformadoras que apunten a la construcción democrática de sujetos y sociedades.

Redes y articulaciones trabajan las propuestas y apuestas de la educación popular, entendida como un proceso sistemático e intencionado de comprensión de la vida para transformarla conscientemente en base a la capacidad de organizarse en el marco de los necesarios cambios de sociedades y democracias. Se trata de un conjunto de acciones articuladas sistemática y procesualmente con el fin de comprender colectivamente la vida para transformarla asociativamente.

4 Arce, Mariela. "Las redes sociales: un camino para la acción política transformadora". La Piragua. 24. II (2006).

CUANDO SE CRUZAN LOS EJES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN, LA CALIDAD EDUCATIVA Y LA EDUCACIÓN POPULAR¹

Marisabel Paz Céspedes²

Sobre el derecho a la educación, la calidad educativa y la educación popular

La relación de Educación Popular, calidad educativa e incidencia en políticas públicas educativas es necesaria, pero además es una relación dialéctica y dinámica en tanto los contextos y los escenarios exigen la reconfiguración y lectura permanente de la realidad.

Concebir a la educación como un derecho humano es un elemento que, de entrada, fija una posición respecto a la educación de hombres y mujeres, sin distinción de ninguna naturaleza. Sin duda es un importante avance encontrar en los diversos acuerdos internacionales artículos y enunciados referidos a este derecho fundamental, cuya concreción recae sobre la responsabilidad de los Estados que, a través del diseño, elaboración e implementación de las políticas públicas educativas, serán quienes garanticen que no se reduzca solo a declaraciones.

Exigir el derecho a la educación, pero además a una educación de calidad, es un imperativo al que no se puede renunciar. La educación es responsabilidad del Estado, pero también de todas y todos los ciudadanos, es un bien público y un hecho político que está en permanente construcción y que se encuentra enmarcado en el juego de la política y el poder.

Está claro que la educación debe ser un vehículo que asegure el desarrollo pleno de las personas, de las culturas, de la sociedad en su conjunto, para lo cual será necesario recuperar el carácter político de la educación y asumir a la misma como un hecho social intencionado,



de mediaciones y negociaciones políticas e interculturales entre la diversidad de actores.

El concebir la educación como un derecho fundamental vinculado a la calidad de vida de las personas es un cuestión de dignidad y, en esa línea, se debe entender como algo que debe estar presente a lo largo de toda la vida, como algo que se encuentra enmarcado en las estructuras culturales, territoriales y del medio ambiente, en síntesis, como una educación de calidad. Para ello debe responder de forma articulada y coherente a las diversas realidades y a las diferencias económicas, sociales, culturales y políticas de un determinado contexto.

No habrá desarrollo humano sostenible si no se producen reales transformaciones en las políticas públicas y sistemas educativos, estos deben estar centrados en la persona y deben contar con una proyección colectiva que permita construir una sociedad solidaria, justa y equitativa, respondiendo a las reales demandas, necesidades, intereses y expectativas de la población.

El exigir el cumplimiento del derecho a la educación, como ya señalamos, no solo implica el acceso al sistema educativo o a procesos educativos denominados “alternativos”, se trata fundamentalmente de exigir la calidad de los mismos, calidad que se da a partir de la relación entre la educación y otros campos y que podría complementarse con los siguientes elementos:

1 Artículo elaborado a partir del documento de Nérida Céspedes “Educación popular y calidad educativa: a propósito de la incidencia en políticas educativas”. La Piragua. 22.I (2005):17.

2 Directora CEBIAE Bolivia.

- La educación tiene que proyectarse a reafirmar la identidad social, cultural, de género, local y nacional de los hombres y mujeres de un país, profundizando, si fuera necesario, una educación intercultural y multilingüe que sea capaz de recuperar el saber de las diferentes culturas para la construcción de relaciones renovadas, equitativas, de amplio reconocimiento y respeto hacia la diferencia, la negociación, la concertación y el consenso.
- Se trata de hacer de los procesos de interculturalidad y multiculturalidad una práctica de vida, es decir, de fomentar el desarrollo de las diversas identidades culturales en iguales condiciones, como una forma de democratización donde los derechos ciudadanos se puedan ejercer con equidad.
- La relación, articulación y encuentro de la educación con la economía implica partir de un amplio conocimiento de las riquezas, recursos naturales y potencialidades económicas y productivas que existen en los países y en la región en general. Implica también valorar, fortalecer y nutrirse de las cosmovisiones, experiencias y conocimientos culturales diversos respectivos a la explotación y transformación de los recursos naturales y, en base a ello, proyectar el desarrollo económico de los ámbitos locales, regionales, nacionales e internacionales. Por supuesto, el eje dinamizador de todo esto será la educación.
- La relación entre educación y política sin duda debe apuntar a construir sujetos sociales de cambio y transformación que sean capaces de ejercer sus obligaciones y derechos individuales y colectivos. La educación deberá fomentar el respeto y la práctica de los derechos humanos, centrándose en el desarrollo integral de las personas, generando en ellas capacidades de negociación y construcción tanto con otros como consigo mismas, haciéndose así efectivo el derecho a la educación a lo largo de toda la vida.
- La educación, como elemento fundamental en el desarrollo, debe ser capaz de crear nuevas actitudes (como el diálogo y la tolerancia), debe ser un instrumento de liberación y no de dominación. El diálogo debe ser entendido como una relación entre dos sujetos que generan condiciones y climas educativos

La educación que persigue la EP debe ser transformadora y emancipadora de la sociedad.

para el debate, la reflexión, la crítica, el discernimiento, la concertación y la toma de decisiones que aporten a construir una sociedad justa, digna y equitativa.

Todos los elementos mencionados hacen que la calidad educativa esté vinculada a la calidad de vida de las personas y al desarrollo integral de las mismas como sujetos de cambio, de transformación de realidades y de injusticias. Aporta también a la construcción de relaciones sociales justas, equitativas, desde lo político y pedagógico, desde un conocimiento y acercamiento a la realidad, desde procesos sistemáticos de acción, sistematización e investigación, desde una construcción individual y colectiva.

Las reflexiones y desafíos planteados sin duda deben ser abordados desde el enfoque de la educación popular, ya que se trata de una apuesta por la construcción de sujetos sociales críticos, propositivos y con capacidades para transformar realidades y generar sociedades dignas, justas y equitativas.

El enfoque político de la educación popular tiene como premisa nuclear el compromiso con los sectores populares, movimientos sociales, organizaciones sociales, en suma, con la población excluida y en situación de discriminación y pobreza, siendo uno de sus principios fundamentales la transformación de las personas desde un plano individual que luego se proyecta hacia lo colectivo. Implica que los sujetos se inserten en el desafío permanente de cumplir un papel altamente participativo en los diversos espacios públicos, a distintos niveles y ámbitos, a través de las organizaciones y movimientos sociales. La educación que persigue la EP debe ser transformadora y emancipadora de la sociedad.

Dentro de este contexto, el derecho a la educación adquiere una valoración altamente política, ya que se trata de acceder al sistema educativo formal, pero también de poder acceder a la educación a lo largo de toda la vida sin distinciones o discriminaciones de ningún tipo.

La incidencia en políticas públicas educativas

Sin duda es importante tener claridad respecto a lo que se entiende por incidencia, y para ello será importante también tener presente que las políticas públicas están relacionadas con “procesos”, “decisiones” y “resultados”, lo que implica situaciones de tensión y conflicto de intereses en cada etapa de su quehacer.

Cuando se incide en políticas públicas se trata, será importante considerar los siguientes aspectos:

- Conocer a profundidad el proceso que sigue la elaboración de las políticas públicas es una cuestión central. Recogiendo algunos planteamientos teóricos³, vemos que la mejor forma de enfrentar la complejidad del fenómeno de su elaboración es separar el proceso en sus distintas fases para luego analizar cada una de ellas. Se trata de analizar i) cómo aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno; ii) cómo la gente plantea los temas para la acción; iii) cómo proceden los legisladores; iv) cómo los funcionarios implementan dichas decisiones; v) cómo se evalúan dichas políticas.

Este método nos permitirá definir con mayor claridad nuestro proceso de incidencia en políticas públicas educativas, o las fases en las que se quiere incidir.

- En el proceso de elaboración de las políticas públicas los actores sociales son diversos; pueden ser simples ciudadanos y ciudadanas, líderes de organizaciones o movimientos sociales, legisladores, miembros y/o representantes de los partidos políticos, líderes sindicales, expertos técnicos, etc. Se debe considerar que todos y cada uno de ellos están articulados o cohesionados en función de sus intereses.

El entender, conocer y analizar las características de la diversidad de actores (las fases en las que están o podrían estar, los roles, la autoridad y el poder, la forma de relacionarse unos con otros, etc.) es vital tanto para poder hacer efectiva la incidencia como para generar alianzas estratégicas.

- La incidencia se entenderá como “un proceso sociopolítico que expresa relaciones de poder, en este escenario se negocia poder, para transformar en política pública determinados campos problemáticos que correspondan a fines comunes de sectores sociales, implica fases sucesivas de logros de metas progresivas y articulación de intereses comunes, en escenarios que explicitan elecciones sociales de poder para fortalecer y lograr cambios en la toma de decisiones” (CEBIAE: 2005). Dentro de este marco la incidencia en políticas públicas requiere de la elaboración de un plan de incidencia que debe tomar en cuenta el proceso, los actores, el escenario político y la correlación de fuerzas de los mismos, así como determinar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de modo que se puedan definir con claridad las negociaciones, alianzas y acuerdos plurales para una adecuada toma de decisiones.

- El resultado de un proceso de incidencia en políticas públicas nunca se da tal cual lo planteado debido a que la arena política influye en su dinámica.
- Considerar el momento histórico es muy importante para la incidencia en políticas públicas; no es lo mismo incidir en un gobierno de corte neoliberal que hacerlo en un gobierno democrático y/o con fuerte presencia de las organizaciones sociales (caso Bolivia). El plan de incidencia debe comprender la definición y el uso de estrategias acordes al contexto.
- La incidencia en políticas públicas deberá considerar a los medios de comunicación en su proceso. Sin duda resulta complejo influir y agendar el tema de la educación en los medios pero, dada la importancia que estos tienen, se deberán redoblar los esfuerzos.

Finalmente, es importante mencionar que si las demandas de la ciudadanía no encuentran respuesta, es un derecho realizar acciones de vigilancia y presión que exijan el cumplimiento de los derechos humanos. Es un derecho y una obligación trabajar para incidir en las políticas, para que éstas encuentren su sostenibilidad en la participación social.

Bibliografía

- Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Vigilando el derecho a la educación. Seguimiento a las recomendaciones del comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Presencia. La Paz. Enero 2004.
- LINDBLOM, Charles. El proceso de elaboración de políticas públicas. Traducción Eduardo Zapico Goñi. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
- CEBIAE. Documento interno de trabajo. "Propuestas para la construcción de Planes de Incidencia". José Luis Chuquimia. La Paz, 2005.
- CEAAL, Foro Público “La Educación Popular Hoy: Avances y Desafíos”. Lima, Perú, 2005.
- CEBIAE. Negociación y presión Política. Elementos para transformar la realidad en el Estado democrático. Bolivia, La Paz: Garza Azul, 2003.
- CEBIAE. Educación para una Vida Digna. Bolivia, La Paz: Garza azul, 2004.
- PAZ, Marisabel. “La educación en un nuevo Estado”. El Sur. Medicus Mundi. Junio (2006).

3 Revisar el texto de Charles Lindblom El proceso de elaboración de políticas pública. Traducción de Eduardo Zapico Goni. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

EDUCACIÓN POPULAR Y CALIDAD EDUCATIVA

*Pilar Ubilla*¹



En este espacio quisiéramos abordar algunos aspectos de este tema que normalmente suelen disociarse y que, nos parece, deberían considerarse en forma integral.

La distancia entre la teoría y la práctica

Es innegable el avance sustancial que representan para los pueblos los acuerdos internacionales concernientes al derecho a la educación y, más aún, a una educación de calidad a lo largo de toda la vida. Sucede que, más allá de las declaraciones, casi todos los programas y los fondos destinados a mejorar la calidad educativa se focalizan en la alfabetización y las metas propuestas.

Es necesario que nos detengamos un momento a definir algunos aspectos y, fundamentalmente, a evaluar el conjunto de recursos, acciones, planes y programas que se han puesto en práctica con muy pocos resultados para el conjunto de la población. Es necesario darle una mayor amplitud a nuestra mirada y pensar en el tipo de indicadores que usamos para realizar los diagnósticos educativos a partir de los cuales se desarrollan las políticas y se evalúan sus resultados.

Una primera reflexión es que no es una buena opción copiar experiencias positivas realizadas en otros contextos. Es necesario desarrollar estrategias que respondan a las realidades locales y nacionales, programas donde la población, particularmente las educadoras y educadores, participen activamente y se sientan comprometidas/os en la tarea; aprender creativamente a partir de nuestras prácticas, de nuestra propia cultura, recrear las experiencias ya acumuladas, confrontar las teorías existentes y generar nuevos conocimientos y nuevas prácticas que alimenten la constante reformulación de las propuestas.

El marco contextual

No podemos reflexionar sobre incidencia en políticas educativas como si estas fueran ajenas a lo que está sucediendo en el mundo, no es posible sacarlas de su contexto y analizarlas como si estuviéramos en un aséptico laboratorio. Nos encontramos en un escenario complejo, que podríamos llamar de crisis, pero también debemos considerar que es un escenario poblado de experiencias nacidas de fuerzas instituyentes, cargadas de logros y esperanzas. Es un momento propicio para reflexionar y tomar decisiones.

La globalización siempre acompañó al sistema capitalista, pero hoy asume nuevas dimensiones: creciente polarización y exclusión, mundialización del capital y segmentación del trabajo, predominio de los capitales financiero-especulativos, aceleración de las comunicaciones, reestructura del capitalismo bajo hegemonía neoliberal, etc. La competencia y el mercado se han transformado en productores de nuevos significados y constructores de valores, lo que podríamos denominar como una “ética del mercado”. Este modelo de desarrollo se

¹ Coordinadora Académica de la Maestría y Diplomado de la Multiversidad Franciscana de América Latina (1999 – 2006). Inspectora Nacional del Consejo de Educación Secundaria de la Administración Nacional de Enseñanza Pública del Uruguay (2006).

conjuga con una concepción del progreso lineal y acumulativo que produce la concentración del crecimiento en un sector y el empobrecimiento en otro (que encierra a una gran mayoría).

Los modelos neoliberales son mucho más que una propuesta económica, poseen una gran capacidad de penetrar y moldear el imaginario social, la vida cotidiana y los valores que orientan nuestro comportamiento en la sociedad. Asistimos a la construcción de nuevas subjetividades y a la emergencia de nuevas patologías, lo que afecta severamente el concepto de calidad de vida. Señalo brevemente algunas de ellas: el consumismo desenfrenado y la sobrevaloración del tener; el terror a la exclusión; el fortalecimiento de nuevas patologías ligadas a la violencia como forma de rechazo de una sociedad excluyente, pero también como conformación de una identidad autodestructiva; la violencia como expresión de la competitividad, pues se pierde el valor del otro ser humano como alteridad dialogante y se lo reemplaza por el peligro del otro ser como alteridad amenazante.

La sociedad de la exclusión genera una verdadera expansión de la violencia, un nuevo mundo de lucha entre todas/os y todas/os. Interesan los sujetos que triunfan, los eficaces, aquellos que saben cuidarse del otro y están dispuestos a pasar por encima de él para poder triunfar. El derecho a la fuerza se afianza con una profunda crueldad: las operaciones de limpieza social buscan aniquilar a los indeseables, los saqueadores, los drogadictos y todos los que alteran el orden. Esta violencia social se ve reforzada por el espectáculo del horror que difunden los medios de comunicación, pues suscita en nosotros aquellas violencias y temores profundamente anclados en el inconsciente personal y colectivo. Vivimos en una sociedad de riesgo mundial permanente, entre el terrorismo y la guerra que nos proponen para aniquilarlo, en una sociedad violenta, competitiva y autoritaria que también sustenta su poder en la escenificación de la amenaza.

Por otra parte, la sociedad del espectáculo genera conductas pasivas y contemplativas, así como también aislamiento y soledad; la sociedad de las imágenes conduce a un exceso de información y de excitación que desencadena un fenómeno de sobresaturación del yo; la sociedad del cálculo genera una superficialidad en los afectos y la ausencia de un compromiso emocional; la sociedad de la eficacia competitiva desemboca en subjetividades constituidas sobre la base de la compulsión por actuar y de la angustia por triunfar; la sociedad del valor de cambio provoca conductas consumistas, exacerbadas por los medios de comunicación que fortalecen el deseo imitativo y

ahondan las frustraciones de los sectores excluidos por el modelo, pudiendo esto conjugarse con el desarrollo de conductas violentas en respuesta a un identidad negada y frustrada.

Estamos hablando de un pensamiento construido sobre un lenguaje que se pretende universal, moderno y drástico: flexibilidad, adaptabilidad, desregulación, modernidad, eficacia, polifuncionalidad, etc. Un lenguaje que pretende hablar en nombre de la responsabilidad, aunque luego no pueda dar cuenta de la corrupción estructural. Un lenguaje que se pretende innovador, avasallante, desestructurador, único, que niega cualquier otro discurso porque se declara vencedor. Un lenguaje anti-estatal, aunque incongruentemente hable en nombre del Estado. Se trata de un discurso fuerte, pronunciado desde la convicción del vencedor, que propone al mercado como único regulador posible de las relaciones económicas y sociales, un discurso que sustenta un programa orientado a la destrucción metódica de las propuestas e identidades colectivas. El neoliberalismo conforma así una cultura estrechamente ligada a un mundo que niega toda alternativa al sistema, haciendo parecer normal y natural lo que no lo es: que las grandes mayorías vivan en situaciones inhumanas porque se les ha negado el ejercicio de sus derechos ciudadanos, económicos, políticos, sociales y culturales.

Un lenguaje que pretende hablar en nombre de la responsabilidad, aunque luego no pueda dar cuenta de la corrupción estructural.

Ahora bien, la cultura es una matriz generadora de comportamientos, actitudes, valores, códigos de lenguaje, hábitos y relaciones sociales. En la cultura se reproducen las estructuras de dominación-dependencia que conforman la sociedad en la que vivimos, lo que significa que la cultura es un lugar privilegiado para el surgimiento de la novedad, pero que también lo es para la penetración de la ética y de las concepciones neoliberales.

Repensar algunas categorías

El concepto de analfabetismo puro, caracterizado por el desconocimiento de la lecto-escritura y de las nociones básicas de aritmética, en general se vincula a la desescolarización

total. En cambio, el analfabetismo funcional se encuentra en las personas que, aún sabiendo leer y escribir frases simples, no poseen las habilidades necesarias para desenvolverse personal y profesionalmente, a efectos de su medición, la UNESCO utiliza el indicador de primaria incompleta.

Cuando articulamos la dimensión cuantitativa con la cualitativa, encontramos que el concepto de nivel de riesgo educativo refiere al fenómeno de discriminación e injusticia social de la sociedad.

Creemos que es más apropiado el concepto de nivel de riesgo educativo, ya que presenta una doble dimensión: cualitativa y cuantitativa. Desde la perspectiva cuantitativa, el nivel de riesgo educativo se mide según el nivel de educación formal alcanzado. Desde una perspectiva cualitativa, el concepto se asocia con la noción de alfabetismo, que hace referencia a la compleja red de conocimientos que un ciudadano necesita para analizar crítica y autónomamente los hechos de su entorno barrial, municipal, nacional e internacional. Ser alfabeto en la actualidad, supera ampliamente la adquisición de los instrumentos básicos de la lectura y la escritura; así se reconoció, por ejemplo, en la V Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (Hamburgo, 1997).

Desde nuestra perspectiva, ser alfabeto implica un proceso de elaboración que facilite el uso combinado de categorías de conocimiento y una sistematización que ordene el caudal de información que circula en la vida cotidiana. Es también un proceso de construcción de categorías de interpretación de la realidad que puedan contraponerse a las visiones deterministas, fatalistas y mágicas que naturalizan la realidad (“esto es así y no puede ser de otra manera”). No es sinónimo de “estar informado” o de “tener cultura”; tener información no significa tener conocimiento. Conocer implica elaborar esquemas clasificatorios de los hechos de nuestro entorno cotidiano con capacidad reflexiva frente a los significados de una visión conservadora de la realidad que solo reproduce la injusticia social.

Este concepto de alfabetismo tiene que ver con un currículum articulado con la vida cotidiana y con un estilo de participación real del ciudadano en las decisiones que afectan su vida. Tiene que ver con un concepto de cultura como “cultura vivida”, vista como un campo de lucha de aceptación y resistencia, como formas de conducta que posibilitan enfrentar de manera autónoma y crítica los problemas de la vida social, política y económica.

Cuando articulamos la dimensión cuantitativa con la cualitativa, encontramos que el concepto de nivel de riesgo educativo refiere al fenómeno de discriminación e injusticia social de la sociedad. No se trata de una cuestión de déficit individual sino de un problema de exclusión social y de imposibilidad de ejercer los derechos ciudadanos, entre los cuales se encuentra el derecho a una educación de calidad. Con este concepto, aludimos al riesgo que significa para las personas hallarse en situación de pobreza educativa; no son “riesgosas” para la sociedad sino que son personas vulnerables que están en situación de riesgo.

Es tiempo de cuestionar y redefinir los conceptos tradicionales de analfabetismo puro y analfabetismo funcional. Como plantea Rosa María Torres², hay personas que nunca fueron a la escuela y aprendieron a leer y escribir, hay diferencias importantes en el manejo de la lectura, la escritura y el cálculo, entre personas con la misma experiencia escolar y es cuestionable que en el mundo actual exista un término como “analfabetismo puro”, ya que las personas desarrollan para su sobrevivencia un sinnúmero de conocimientos y habilidades en relación al lenguaje escrito y al cálculo.

Hoy nos encontramos con analfabetos “funcionales”, con analfabetos “informáticos” y con alta heterogeneidad de saberes adquiridos por diversas vías, incluso la de la educación formal. Por otro lado, la capacidad de leer no implica capacidad de escritura. La escritura es una competencia más compleja y fundamental en términos de capacidad de expresión, herramienta indispensable para acceder al uso de las tecnologías de la información y la comunicación. La alfabetización es parte de la educación permanente y “no es una acción puntual ni una etapa, sino un proceso de aprendizaje que se realiza y perfecciona a lo largo de toda la vida”³.

El analfabetismo por desuso también es un problema real, así como el analfabetismo idiomático (particularmente para los inmigrantes),

2 Torres, Rosa María. Más allá de la alfabetización, acceso a la cultura escrita. Hacia un plan de lectura y escritura para todos. Notas preliminares. México, Michoacán: Instituto Fronesis, 2006.

3 Ibidem.

por lo que es necesario ofrecer diversidad de opciones y niveles. No se trata solo de aprender a leer y escribir, sino de aprender a leer el mundo, a expresarse como parte de los derechos de las personas. Se trata de generar aprendizajes contextualizados y actualizados que mejoren las condiciones reales de vida, que viabilicen la posibilidad de seguir aprendiendo, que desarrollen protagonistas capaces de transformar el mundo.

Reformas y sistemas educativos

El análisis de las diferentes reformas educativas impulsadas a nivel internacional desde los 80 revela que estas eran prácticamente iguales en todos los países. Estas reformas se reformularían y profundizarían fundamentalmente en la década del 90, desplazando el centro de gravedad de la educación desde las motivaciones académicas y la condición de bien público de los conocimientos producidos y transmitidos hacia las motivaciones económicas que proponen impulsar la competitividad de las naciones industrializadas, el valor de mercado y la imposición de modelos de desarrollo. Esto es particularmente visible en la educación universitaria, donde se ha conformado un “megamercado” educativo a escala mundial gestado por el incremento poblacional, el aumento de la cobertura de la educación básica y media, el valor del conocimiento para la economía actual y la mercantilización de los servicios educativos promovida por la Organización Mundial del Comercio⁴. Hoy vivimos la tensión entre la educación como bien social público y la educación como bien global comercializable en el mercado.

El objetivo central fue adecuarnos al mercado internacional (apertura internacional de su economía e integración progresiva de su producción), primando una concepción economicista para lograr el “mejoramiento sustancial de sus recursos humanos”. Por este motivo, en cuanto a conocimientos, se atendió a lo puramente instrumental y a lo básico.

La educación es un derecho que debe ser garantizado por el Estado para toda la ciudadanía. El sistema educativo es el espacio de construcción de ciudadanía y de aprendizaje para la vida en democracia, para la participación, para el conocimiento y el ejercicio de los derechos y obligaciones que hemos definido como

sociedad. Es, por tanto, el espacio privilegiado de transmisión cultural, pero también es espacio de creación y conflicto.

La cultura neoliberal penetra con sus valores y pautas sociales al sistema educativo en general y, con mayor fuerza, se afianza en el currículum oculto de las instituciones educativas. La función primordial es la socialización, que se encarna en las relaciones entre las personas que conviven en el centro educativo. El tipo de vínculo que se establece entre pares (jóvenes entre sí, docentes entre sí, funcionarios entre sí, etc.) y entre los niveles de responsabilidad jerárquica (dirección-docentes, docentes-alumnos, etc.) fortalece identificaciones autoritarias o, por el contrario, favorece la autonomía y el desarrollo de relaciones democráticas; reproduce el autoritarismo o nos enseña el respeto a la diversidad, a la participación responsable y comprometida. Todo esto significa que la institución educativa es uno de los ámbitos donde vivimos la puesta en práctica de los valores y es, por tanto, un espacio de conflicto de valores. Los valores de la competencia, de la superación individual, de la lucha por la sobrevivencia a costa de todos, de la exclusión, de la destrucción, dan aquí su batalla más importante contra los valores de la solidaridad, del trabajo colectivo, de la cooperación, de las luchas y búsquedas de las y los iguales. Es en este mundo de la cultura cotidiana donde aprendemos y desaprendemos sobre la base de nuestros errores y ensayos.

Hoy se ha priorizado explícitamente el rol “inclusivo” de la educación, particularmente de la enseñanza pública, cada vez más orientada a los llamados “sectores de riesgo” localizados en “áreas adversas”. Hablamos de una educación a dos velocidades que se ha ido adaptando a una sociedad a dos o más velocidades. La educación privada para quienes serán los futuros dirigentes, intelectuales, etc., quienes deberán ser creativos y ferozmente competitivos para mantener y, en lo posible, acrecentar sus niveles de consumo; la educación pública para los demás, fundamentalmente para ese enorme porcentaje de niñas, niños, adolescentes y jóvenes que no tienen satisfechas las necesidades básicas.

Tenemos que mirar el sistema educativo a la luz de la dinámica entre lo instituyente y lo instituido, pues se necesitan mutuamente. Lo instituyente es lo que irrumpe, lo nuevo; tiene que ver con la creatividad y la imaginación, pero solo se concreta en productos, creaciones,

⁴ Queda explícito en el Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS), donde se plantea la liberación total, a escala mundial, de los “servicios educativos” en todos los niveles (preescolar, escolar, medio, superior y la educación de adultos). Establece una serie de normas obligatorias que aseguran la exclusiva regulación del mercado de las actividades educativas, incluyendo “tribunales internacionales” para atender posibles contiendas legales.

conocimientos e instituciones. La institución es el espacio cerrado, definido y legitimado desde el orden, y es en el campo cultural y educativo donde el orden genera mayor fascinación. El orden es seguridad y produce seguridad (la seguridad nos libra del miedo), es expresión de la compulsión a la repetición y, en tal sentido, excluye a lo nuevo, sobre todo cuando significa cuestionamiento. El desorden en cambio (y la construcción de alternativas supone necesariamente desorden) es arbitrario, sin normas, sin nada previsible. El orden afirma, clasifica, regula, disciplina, controla, da solidez, produce tranquilidad, ahorra búsquedas. Lo instituido es fascinante, atrae, conquista y castiga al que se aleja; lo instituyente es amenazante, doloroso, incierto y arriesga el desplazamiento hacia la marginalidad.

La formación de los/as educadores/as y profesionales, en general pone énfasis en la transmisión de los conocimientos, por cierto, está fuera de discusión que todo proceso de aprendizaje supone transmitir conocimientos. El problema radica en la matriz a partir de la cual se genera la producción del conocimiento. El modelo predominante se basa en una matriz de transmisión unidireccional, donde el receptor es negado en sus potencialidades comunicativas. Hablante y oyente interaccionan sobre la base de un modelo de transmisión y no de comunicación e interlocución. A veces, este modelo puede disimularse con técnicas participativas o actividades lúdicas que, en el fondo, mantienen inalterada la matriz, colaborando en su legitimación.

En realidad, el modelo sobre cuya base se desarrollan nuestros procesos de formación es un modelo estructurado sobre relaciones de poder. El discurso se elabora desde el poder y contribuye a su consolidación. La acción pedagógica reproduce las relaciones de dominación y dependencia, por medio de las cuales las/os educadoras/es instauran un estilo educativo que no tiende al crecimiento de nuevos sujetos sino a su dependencia y subordinación. Ahora bien, sobre la base de relaciones de dominación se conforman personalidades subordinadas y solo puede surgir una ética de la dependencia, donde el otro no es un sujeto distinto a mí, sino que debe ser la reproducción de mí mismo, es decir, es negado en cuanto sujeto y reducido a la categoría de objeto. Al objetivizar las relaciones educativas, la práctica conduce a la reproducción de un modelo que permanentemente genera condiciones para que aquellos que son considerados como objetos por la cultura vigente mantengan su condición de tales.

La investigación, el diagnóstico, la planificación y la evaluación educativa son elaborados sobre

la población (tanto alumnos como familias y comunidades) sin tener en cuenta su participación; los conocimientos obtenidos no apuntan a transformar en forma autogestionaria la situación, sino que sirven para investigaciones cuyos productos no vuelven a ella, o si vuelven lo hacen en una forma que mantiene su pasividad. Se pone el acento en una ética del secreto profesional en cuanto a la información, pero se olvida o se niega, en forma consciente o inconsciente, la necesidad y el derecho a la información y participación de la población.

El excluido es (se quiere que sea) incluido en un modelo de aprendizaje que consolida su exclusión.

Desde las relaciones de subordinación, se niega la autonomía de los sujetos, se privilegian los modelos de beneficencia y asistencialismo, se acentúan las situaciones de sometimiento. Se conforman personalidades cuya identidad sigue teniendo como referente la violencia, en cuanto imposición del modelo del educador, negando las potencialidades de maduración, de creatividad, de iniciativa y acción de los sujetos con los cuales se desarrollan los procesos educativos. El otro es negado en cuanto sujeto en la medida en que se le niegan sus potencialidades, impidiéndole realizar aquel aporte inédito ligado a su originalidad. De esta manera, el modelo educativo -aún cuando pueda fundarse en un discurso con contenido de cambios y valores- termina siendo funcional a la personalidad centrada en el orden y el sometimiento. El excluido es (se quiere que sea) incluido en un modelo de aprendizaje que consolida su exclusión. El educador, a su vez, sostiene vitalmente una ética del doble discurso, con contenidos transformadores y con códigos normativos de subordinación.

La mayoría de las instituciones de enseñanza están organizadas para el éxito de quienes se acomodan al sistema. Triunfa el que no piensa pero repite lo que los otros quieren, el que interioriza el orden institucional y no lo cuestiona, el que se adapta subordinadamente a la lógica institucional, de forma que se expulsa al referente y se promueve al pasivo receptor y repetidor de conocimientos y normas.

Existe una inadecuación cada vez mayor entre los saberes fragmentados, disociados y compartimentados que ofrecen las instituciones

educativas y las realidades y problemas cada vez más interrelacionados, transversales, globales y pluridisciplinarios que presenta la sociedad en que vivimos. Temas como la ecología, el medio ambiente, la globalización, el orden (o el desorden) mundial, los bloques de poder, el mundo del trabajo, la bioética, la comunicación y la información, los medios de comunicación, el hiperdesarrollo del conocimiento, los avances tecnológicos, la genética, la bioinformática, la velocidad de los cambios, los riesgos nucleares, la geopolítica y las guerras étnicas, los fundamentalismos de todo tipo, la diversidad cultural, las nuevas patologías sociales asociadas a la violencia y la exclusión, la situación de incertidumbre y desesperanza, la soledad y la competitividad desenfrenadas, las adicciones y frustraciones, las búsquedas de alternativas de otro mundo donde quepan todos los mundos. La propuesta educativa parece dissociada de la realidad y, por lo tanto, no es un medio para conocerla y transformarla, sino más bien, un conjunto de conocimientos abstractos y hasta en ocasiones perimidos que habilitan, en el mejor de los casos, el ingreso a los estudios superiores.

Calidad educativa en el marco de un paradigma liberador

El modelo anteriormente descrito entra en contradicción con otro, emergente, instituyente, que también atraviesa el mundo del conocimiento, que entiende que **la tarea educativa es ético-política y no meramente técnico-instrumental**. Un buen proceso de aprendizaje no es el mero resultado de una buena enseñanza y un estudio disciplinado, porque eso supondría considerar al educando como un objeto de aprendizaje separado de su contexto y de los propios contenidos educativos.

Estamos hablando de un nuevo paradigma emancipador que entiende que lo instituido no es definitivo sino que es el punto de partida para nuevas formas institucionales (así como la teoría no es el conocimiento sino lo que permite el conocimiento), que lo que existe no es una llegada sino la posibilidad de un nuevo camino, que la ciencia implica ideología pero no doctrina, que necesita del conflicto de ideas y de la incertidumbre para avanzar. Un paradigma que considera insuficiente la jerarquización y la simplificación para conocer y actuar en la realidad, que propone integrar las categorías de redes, de diversidad y de complejidad en las búsquedas

educativas, porque la intuición, la subjetividad y la irrupción de lo imprevisto y el azar son parte de la elaboración del conocimiento y de alternativas a la realidad.

Se trata de la propuesta de una nueva transdisciplinariedad que reconoce las disciplinas científicas tradicionales pero que, frente a la disociación entre sujeto y objeto, frente a la disyunción y reducción de las mismas, permita comunicar y relacionar saberes desde una concepción holística, percibiendo el mundo en términos de relación e integración. Esta propuesta implica instituciones educativas distintas, donde lo instituido no tiene carácter absoluto porque se trata de espacios educativos preparados para cambiar, que promueven la pregunta, la duda, la creatividad y la posibilidad de alternativa, que escuchan las distintas tonalidades y no reprimen las voces discrepantes.

Un paradigma educativo liberador asume el desafío de construir una democracia integral potenciando una ciudadanía crítica e implementando políticas basadas en la participación, la igualdad social, la justicia y el desarrollo de una cultura que lucha contra todas las formas de dominación y exclusión. Partimos de lo que somos, de la recreación de la memoria histórica, de la resignificación de las tradiciones, vamos en búsqueda de la creación y no de la imitación. Es una propuesta que se fundamenta en los valores de sustentabilidad, cooperación, solidaridad, calidad y asociación, así como en la coherencia de una práctica que busca la transformación de las relaciones entre las personas, las comunidades y la naturaleza, tanto en el mundo material como en el simbólico-cultural. Una propuesta educativa liberadora se fundamenta en la alegría y el placer de aprender y enseñar.

Vivir es aprender, es la interacción lo que nos permite aprender. Enseñar no es, no debería ser, solo transferir conocimientos, sino crear las condiciones para la producción y construcción de conocimientos, para desarrollar las potencialidades existentes, para desbloquear la creatividad, para favorecer la problematización, la duda, la pregunta, la curiosidad, para despertar la motivación por el conocimiento y el interés por aprender. Enseñar debe significar también fomentar un clima de alegría y creación, propicio a la comprensión de la diversidad, al desarrollo de la autoestima, al disfrute de la belleza, al reconocimiento de las emociones y las intuiciones, al trabajo en equipo y a la solidaridad.

INCIDIR PARA TRANSFORMAR LA EDUCACIÓN: APORTES PARA UNA REFLEXIÓN

Patricia Badilla Gómez¹



Las siguientes reflexiones están motivadas por un sugestivo artículo de Nélide Céspedes, titulado “Educación Popular y Calidad Educativa en América Latina. A propósito de la incidencia en políticas educativas”², también se sustentan en nuestra propia experiencia, la cual intenta incidir políticamente en materia educativa en la sociedad costarricense y se alimenta de los debates formales e informales a través del contacto con la comunidad de educadores y educadoras populares del CEAAL.³

En un taller reciente, quienes participamos concluimos preliminarmente que la incidencia en política pública es la capacidad de transformar la institucionalidad creada para representar los intereses de actores determinados, con el fin de que dicha institucionalidad represente los intereses de sectores históricamente excluidos en la toma de decisiones.⁴

Por otra parte, suscribimos la tesis de que la incidencia debe impulsar el ejercicio de una ciudadanía activa que participe y contribuya en la formulación de los planes y propuestas de desarrollo, es decir, que sea capaz de ejercer un rol vigilante en el cumplimiento de los compromisos gubernamentales, la transparencia y la democratización efectiva para que desde la institucionalidad se faciliten y desarrollen los mecanismos de participación directa, consulta, rendición de cuentas y fiscalización de manera permanente.⁵

Más allá de la incidencia en política pública, se puede afirmar que la incidencia política conlleva a impactar sobre otros espacios para modificar la estructura de poder y la política desde una lógica alternativa. Creemos que esta perspectiva ayuda a trascender la concepción de incidencia, generalmente reducida al “influenciamiento” en ámbitos gubernamentales y en la toma de decisiones.

Aunque no restamos mérito a ese enfoque, proponemos que se debe ir más allá y valorar la importancia de hacer incidencia transformadora a largo plazo sobre estructuras de poder que históricamente han excluido a la ciudadanía como actor político decisivo en el ejercicio democrático⁶, por lo tanto, no se puede hacer incidencia política si se carece de un proyecto societal transformador.

- 1 Costarricense, Master en Historia, docente e investigadora de la Universidad Nacional, Coordinadora de la Mesa de Educación de la Red de Control Ciudadano y miembro del Colectivo CEAAL de Costa Rica.
- 2 Céspedes, Nélide. “Educación Popular y Calidad Educativa en América Latina. A propósito de la incidencia en políticas educativas”. Lima CEAAL – Tarea, s.f. y, de la misma autora, “Educación Popular y Calidad Educativa”. La Piragua 22.I (2005): 19-24.
- 3 Nuestra experiencia se refiere a la participación que tuvimos en la Mesa de Educación de la Red de Control Ciudadano y en el Foro Nacional de Educación para Todos.
- 4 Relatoría de la primera sesión del Taller de Incidencia Política de la Red de Control Ciudadano, San José, 25 de mayo del 2006, p.1.
- 5 Programa de Educación Popular para la Democratización de la Cultura Política en Costa Rica y Centroamérica, 1 de octubre 2005 - 31 de diciembre 2008 (San José, CEP- ALFORJA, 2005), p.5.
- 6 Al respecto, nos parece pertinente retomar el enfoque de Raúl Leis en “Incidencia política y ciudadanía activa”. La Piragua 22. I. (2005): 12-18. y de Pedro Puntual en “Educación popular y democracia participativa”. La Piragua 22.I (2005): 7-11.
- 7 Cáceres, Eduardo. “Movimientos sociales, políticas públicas, incidencia: ¿algo nuevo bajo el sol?” La Piragua 22.I (2005): 29-34.

En ese sentido, Eduardo Cáceres advierte que se debe evaluar la incidencia política en relación con el sistema político en su conjunto y señala el peligro de incurrir en acciones sucesivas de incidencia restringidas a temas específicos⁷.

En el terreno educativo no tendría mayor repercusión proponer modificaciones a las políticas públicas vigentes sin entrar a discutir a fondo el propio modelo educativo. Por ejemplo, en nuestro país este modelo está colapsado y algunos sectores de la sociedad civil están demandando actualmente una discusión en torno a la educación que requerimos que, por supuesto, se encuentre acorde con el modelo de desarrollo que queremos.

Adicionalmente, para ampliar el debate, se puede puntualizar lo siguiente⁸:

- La incidencia política desde el movimiento social necesita realizarse a partir de una propuesta de sociedad, una propuesta que está en construcción pero que requiere esclarecerse a la luz de las aspiraciones y la lógica popular.
- La incidencia debe ser un proceso político que genere participación social, no es solo un ejercicio técnico, se requiere un proceso social que produzca pensamiento político, genere conocimiento y construya alternativas.
- El ejercicio de la incidencia exige un escenario de democracia participativa, la construcción de procesos realmente democráticos que involucren a los actores en los diversos momentos de la configuración de la política y el ejercicio del diálogo entre los diversos actores, conservando estos su autonomía.
- Al impulsar la incidencia política, existe el peligro de colaborar en la colocación de “parches” que legitiman el modelo hegemónico, por lo que cada impacto que se produzca debe tener una direccionalidad precisa. Es importante tener claro qué se quiere transformar y en qué lógica societal se desarrollará esta transformación.

Así entendida, la incidencia política aspira a impactar sobre las relaciones sociales y los mecanismos de poder existentes con el objetivo de desencadenar una participación más efectiva de los sujetos sociales en la toma de decisiones que aporten a la democratización de la vida económica, social y política. Implica también reconocer las relaciones de poder que se expresan en los ámbitos de lo social y político y, al mismo tiempo, reconocer e impulsar nuevas capacidades para el manejo de las relaciones y los mecanismos de poder existentes en la sociedad.

A partir de lo expuesto, podemos deducir que no se puede hacer incidencia política sin participación ciudadana y que, por ende, es imposible incidir sin participar... ¡pero que difícil es lograr esa ecuación!

En Costa Rica, por ejemplo⁹, la normativa vigente señala que la educación es una tarea compartida entre el Estado y la sociedad civil, planteando así una estrategia que consistiría en alcanzar las metas propuestas mediante la participación de la sociedad.¹⁰ En septiembre de 2005, el Consejo Superior de Educación convocó al “Acuerdo Nacional sobre Educación: una propuesta de política de estado”; sin embargo, hasta la fecha las discusiones han sido acaparadas por una cúpula de “expertos” y se ha omitido la presencia del movimiento social.

Se ha constatado que el sistema educativo costarricense no cuenta con mecanismos públicos de control y rendición de cuentas ni con sistemas de evaluación de la calidad de la educación por parte de la sociedad civil, es decir, prácticamente no hay instancias de participación sustantiva de la sociedad civil en la gestión educativa local, regional y nacional. Por un lado, los padres y madres de familia, como actores del sistema educativo, no cuentan con espacios de representación y, por el otro, los y las estudiantes adolecen de instancias de participación donde puedan exponer críticas y propuestas para mejorar el sistema educativo. Esta debilidad cobra relevancia ante los crecientes índices de exclusión y deserción estudiantil.¹¹

8 En “Relatoría de la primera sesión del Taller de Incidencia Política”. Red de Control Ciudadano. San José, 25 de mayo del 2006.

9 Ministerio de Educación Pública (MEP), Plan de Desarrollo Educativo (2002-2006).

10 Documento titulado “Política Educativa Hacia el Siglo XXI”, 1999 (considerando c, punto 2).

11 Nos parece importante que la ciudadanía conozca y se apropie de los postulados sobre la participación de la sociedad civil que plantea la Declaración Mundial de Educación para Todos, Jomtien, Tailandia (1990), al señalar la importancia de fortalecer la concertación de acciones entre todos los subsectores sociales, los ministerios, la comunidad, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y las familias como condición para hacer efectiva esa visión de equidad. En el Marco de Acción de las Américas, Santo Domingo, República Dominicana (2000), los países de la Región se comprometen a establecer en el ámbito nacional mecanismos de concertación de políticas públicas que expresen la corresponsabilidad que asumen los organismos del Estado, el sector privado y la sociedad civil. Se comprometieron también a crear los marcos normativos, institucionales y financieros que permitan la creación de nuevos espacios y legitimen los ya existentes, asegurando y garantizando la participación de la sociedad civil en la elaboración, monitoreo y evaluación de las políticas educativas, así como de los planes y programas nacionales en estas materias. El Marco de Acción Dakar, Senegal (2000), también se propuso garantizar la participación de la sociedad civil en la formulación, aplicación y supervisión de las estrategias para el desarrollo de la educación.

En este escenario, la educación popular tiene mucho que aportar para renovar la visión del quehacer social y político. Puede contribuir a conformar redes de autonomía e interdependencia social y agendas nacionales en torno a la educación y otros temas de interés colectivo que cualifiquen política y socialmente espacios amplios de incidencia de la sociedad civil.¹²

Desde la perspectiva anterior, la educación popular inserta desafíos considerables en el universo educativo y, más allá de este, supone procesos de formación para desarrollar capacidades de negociación de poderes y construir instancias autónomas para la acción política ciudadana. También propone formas más frescas de ejercicio político capaces de convertir la cultura pasiva en una política activa, propositiva y vigilante, así como el resurgimiento de valores y prácticas en nuevos liderazgos que promuevan equidad, solidaridad y sostenibilidad socio-ambiental.¹³

Una valoración de la calidad educativa implica necesariamente el análisis de las condiciones del entorno de los y las estudiantes.

Otro punto importante que aborda el artículo mencionado, es el de la relación entre incidencia y calidad de la educación. Compartimos los lineamientos esbozados por la autora, pero el tema resulta ser muy sensible y hasta sospechoso, ya que los parámetros para medir calidad pueden ser tantos y tan manipulables como las definiciones que se pueden encontrar del acto educativo¹⁴. Nos referimos al uso y abuso de indicadores usados por los ministerios de educación, muchas veces contradictorios entre sí y tantas veces citados en los informes oficiales para maquillar la realidad. Creemos que, dada la importancia que revisten los referentes cuantitativos y cualitativos sobre la educación en nuestras agendas de trabajo, se requiere revisar más cuidadosamente cada modelo existente, escudriñar su intencionalidad e implicaciones concretas para poder usarlos con miras hacia una incidencia política.

Además del marco sobre calidad propuesto en el artículo citado, consideramos valioso consignar otros parámetros de calidad educativa complementarios:¹⁵

- Aprendices saludables y nutridos que se encuentran apoyados en el aprendizaje por sus familias y comunidades.
- Ambientes saludables, seguros, protegidos y sensibles al género que proporcionan recursos y facilidades adecuadas.
- Contenido que se ve reflejado en el currículum y materiales relevantes para la adquisición de destrezas básicas, especialmente en las áreas de lecto-escritura, matemática y destrezas para la vida, género, salud y paz.
- Procesos mediante los cuales educadores capacitados utilizan enfoques centrados en el estudiante.
- Escuelas y aulas manejadas adecuadamente y valoración apropiada para facilitar el aprendizaje y reducir las desigualdades.
- Resultados que abarcan conocimientos, destrezas y actitudes que se encuentran en conexión con los fines nacionales de la educación y con una participación positiva en la sociedad.

Hay diversos acercamientos al tema, pero se pueden citar tres principios fundamentales implicados en el debate de la calidad educativa: necesidad de una mayor pertinencia, necesidad de una mayor equidad en el acceso y los resultados y necesidad de respetar los derechos de la persona.¹⁶

Una valoración de la calidad educativa implica necesariamente el análisis de las condiciones del entorno de los y las estudiantes. En primer lugar, del centro educativo: presupuesto, educadores, planes y programas de estudio, materiales educativos, infraestructura escolar y las directrices y políticas para el desarrollo de la labor institucional. También se deben incluir las condiciones locales: situación social, económica, cultural y educativa de los hogares de los y las estudiantes, así como el nivel de participación de los padres de familia y la comunidad.

Por otro lado, es inadmisibles disociar la calidad de la equidad, por ello debemos desconfiar especialmente de los gobiernos cuando, sin

12 Idem, p.10.

13 CEP-Alforja. Extracto de los Fundamentos de la Propuesta Política del CEP-Alforja. Documento interno, 2005.

14 Al respecto compartimos las consideraciones sobre calidad educativa esbozadas por Nélida Céspedes en su artículo "Educación Popular y Calidad Educativa en América Latina. A propósito de la incidencia en políticas educativas".

15 Adaptación de UNICEF. Defining Quality Education. A Paper presented by UNICEF at the Meeting of the International Working Group on Education, Florence, Italy, June 2000, pp. 5-6.

16 UNESCO. Informe de Seguimiento de la Educación para todos en el Mundo 2005. Educación para Todos: El Imperativo de la Calidad. Paris, 2005. p. 32.

profundizar las causas de los resultados educativos, utilizan los mismos parámetros para medir a estudiantes que se encuentran en condiciones de desventaja social y a los que cuentan con mejores condiciones para una educación de calidad. Esta polémica nos refiere a otros puntos de enlace, tales como las políticas sociales y económicas u otras reivindicaciones que debe demandar el movimiento social, las cuales, según nuestro juicio, requieren un tratamiento más amplio.

Se deben incorporar otros parámetros que no midan tan solo el rendimiento académico de los estudiantes, sino que también presten atención a sus logros artísticos, deportivos y sociales, a lo que pueden aportar a su comunidad y a su país. Bajo esta perspectiva, parece pertinente pensar en criterios e indicadores que valoren el logro de todos los resultados de los procesos educativos y no solamente los respectivos a los conocimientos.

Hoy más que nunca se discute sobre la necesidad de concertar modelos educativos pactados con una amplia participación de la ciudadanía, lo cual no ha dejado de generar grandes resistencias y enemistades.

Así mismo, la calidad de los procesos debe tener en cuenta la valoración de los enfoques y estilos de dirección, la administración del currículum y las acciones realizadas para el funcionamiento de la comunidad educativa. También debe incluir tanto la valoración de las prácticas pedagógicas y los enfoques del desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje como los procesos de interacción en el aula y en la institución.

Es perentorio ahondar en la reflexión sobre las dimensiones, los métodos de medición, las variables y los indicadores o parámetros de los que partimos cuando dialogamos y confrontamos criterios con los gobiernos y agencias internacionales; por lo general, no se presentan coincidencias entre sus parámetros y

los nuestros, debido a ello debemos tener cuidado de trabajar el tema cuestionando los modelos de evaluación de la calidad educativa. Por ejemplo, los indicadores de evaluación y comparación de los sistemas educativos de un país utilizados por la OCDE en su Proyecto Internacional de Indicadores de la Educación (INES) se han utilizado también para conocer el funcionamiento de centros educativos específicos e incluso pueden también contraponerse con otros (incluyendo los que utilizan los propios ministerios de educación).

Una investigación reciente realizada en Costa Rica mediante la utilización del instrumento denominado “Índice de Compromiso Cumplido” puede ser un buen punto de partida para repensar esta problemática. El estudio, introduciendo indicadores de voluntad política, se orientó a medir y valorar avances y retrocesos en el ejercicio del derecho a la educación de niñas y adolescentes¹⁷.

Otro punto generador de polémica es el referente al modelo educativo que, desde nuestro modesto accionar, pretendemos alcanzar. El tratamiento que Nérida Céspedes le da al tema de la incidencia y calidad de la educación en el artículo citado abre ventanas que nos permiten vislumbrar ciertas orientaciones; sin embargo, creemos que es necesario profundizar en esto.

Hoy más que nunca se discute sobre la necesidad de concertar modelos educativos pactados con una amplia participación de la ciudadanía, lo cual no ha dejado de generar grandes resistencias y enemistades. Ante esta coyuntura debemos construir un marco referencial con respecto a los modelos educativos requeridos en cada contexto nacional, tema que, por cierto, aflora constantemente en los Foros de Educación para Todos.

A continuación colocamos algunos atributos básicos del sistema educativo que propulsamos y sobre los que, indudablemente, creemos que habría que avanzar¹⁸:

- Un enfoque educativo con visión integral: que cuente con una concepción incluyente y estimulante del desarrollo humano, que aporte a la construcción de una sociedad equitativa y respetuosa de la diferencia y que haga realidad los derechos de todos y todas sus integrantes en un ambiente de respeto, tolerancia, igualdad y equidad.

17 Torres, Ana Felicia. “Educación y brechas de género de las niñas y adolescentes en Costa Rica”. La Piragua 22. 1 (2005): 51-54.

18 Fabiola Bernal Acevedo, Patricia Badilla Gómez. “Por una transformación educativa para una nueva Costa Rica: material inicial, bases para una declaración”. San José, Mesa de Educación, Marzo 2006, p.9.

- Equidad en el acceso a la educación: que se garantice el acceso al sistema educativo, especialmente de los grupos sociales más vulnerables (población indígena, zonas rurales de difícil acceso, comunidades urbano marginales, poblaciones migrantes, personas con discapacidad, etc.).
- Calidad de los programas y procesos educativos: diseñar un sistema educativo articulado, con flexibilidad curricular y contenidos, metodologías, ambientes escolares y sistemas de evaluación que hagan más atractiva la permanencia en el mismo. Deberá contar también con un enfoque de valores, así como con recursos suficientes y adecuados a nivel humano y material.
- Democratización y participación ciudadana: diseñar un sistema educativo que otorgue mayor participación y capacidad de decisión tanto a los diferentes estamentos de la sociedad civil como a la comunidad en su conjunto.
- Eficiencia en la gestión y administración del sistema: simplificar la estructura administrativa, garantizando así un manejo transparente de los recursos y su aplicación coherente y articulada entre las diferentes áreas y procesos pedagógicos.

Para finalizar, sería de gran utilidad propiciar un espacio de discusión más amplio sobre los nudos temáticos que han sido esbozados por Nélida Céspedes, aprovechando para ello el camino ya avanzando en las mesas, comisiones, foros y demás espacios en los cuales se encuentra inserta la gran comunidad del CEAAL, claro está, siempre en diálogo con otros actores del sistema educativo en nuestros países.

En el presente artículo creemos haber abarcado algunos aspectos de manera resumida, pero ello solo ha servido para despertar la necesidad de ampliar nuestros puntos de vista; dejamos esta tarea pendiente y esperamos que otros compañeros y compañeras se adhieran a este esfuerzo.

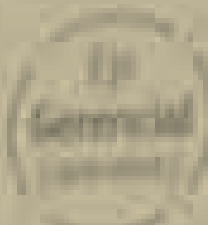




Escuela para el fortalecimiento del liderazgo de Mujeres

2013

- ✓
- ✓
- ✓
- ✓
- ✓



Acción Política



LA PRIORIDAD NO CONCRETADA: FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Francisco Cabrera¹

Presentación

Siendo esta la región más desigual del mundo y una de las que menos progresos educativos puede mostrar, un aspecto clave que marcará la situación global de la región es, sin lugar a dudas, el que gira alrededor de la inversión pública en los sistemas educativos y la calidad que estos puedan alcanzar. Sin embargo, las reiteradas declaraciones de intenciones, ya sea en el plano internacional o nacional, han sido rebasadas por una realidad que, de forma contundente, demuestra que la educación, salvo casos excepcionales, no ha logrado pasar a ser una verdadera prioridad, comprobándose así el dicho popular que enseña que “del dicho al hecho hay mucho trecho”.

Este análisis invita a reflexionar acerca de la situación general del financiamiento de la educación y considera también algunos de los factores influyentes en este asunto, en particular



los alcances de los organismos multilaterales de préstamos y generación de políticas que, tristemente, aún siguen siendo los grandes referentes para las políticas de muchos de los países de la región. Partiremos de la situación actual de la inversión pública en educación y la relacionaremos con los ofrecimientos generalmente incumplidos de la cooperación internacional a partir de Dakar (2000).

Esta mirada global a la región también invita a reflexionar sobre los casos individuales de los países, en donde cada cual puede observar el comportamiento del financiamiento de su respectivo sistema de educación y puede poner en la balanza el compromiso de su propio Estado.

Esta mirada global a la región también invita a reflexionar sobre los casos individuales de los países, en donde cada cual puede observar el comportamiento del financiamiento de su respectivo sistema de educación y puede poner en la balanza el compromiso de su propio Estado.

Inversión en Educación en América Latina y el Caribe

Un primer aspecto a revisar es la situación general de la inversión en educación en los países de la región. Al respecto, Alejandro Morduchowics, del IPE-UNESCO², Buenos Aires, recientemente presentó un estudio en el que se incluye un cuadro comparativo de donde puede extraerse la siguiente información que permite una mirada comparativa entre países:

1 Educador e investigador. Es actualmente Coordinador Regional del CEAAL para Centro América y miembro del grupo de Incidencia en políticas educativas del CEAAL.

2 UNESCO. Las demandas en el financiamiento y la asignación de recursos en América Latina. Buenos Aires, 2007. Documento de trabajo.

Financiamiento Público de la Educación en América Latina y el Caribe
En porcentajes del Producto Interno Bruto (PIB) y del Gasto Público Total (GPT)
Período 2003-2004

País	Gasto Público Educativo (GPE) como porcentaje del PIB	GPE Como porcentaje del GPT
América Latina y el Caribe (1)	4.6	14.4
Anguilla	7.4	n/d
Antigua y Barbuda (1)	3.8	n/d
Argentina	3.5	12
Araba	4.6	13.8
Bahamas (2)	3.7	19.7
Barbados	7.3	17.3
Belice	5.1	18.1
Bermuda	n/d	n/d
Bolivia	6.4	18.1
Brasil (1)	4.1	10.9
Islas Vírgenes Británicas	4.7	17.8
Islas Caimán	n/d	n/d
Chile	3.7	18.5
Colombia	4.9	11.7
Costa Rica	4.9	18.5
Cuba (2)	9	19.4
Dominica (3)	5	n/d
República Dominicana	1.1.	6.3
Ecuador (2)	1	8
El Salvador (4)	2.8	20
Grenada	5.2	12.9
Guatemala (8)	2.6	20
Guyana (4)	5.5	18.4
Haití (7)	2.2	n/d
Honduras (8)	7.2	28.7
Jamaica	4.9	9.5
México	5.8	23.8
Montserrat (5)	4.9	3.2
Antillas Holandesas (6)	2.5	12.8
Nicaragua	3.1	15
Panamá	3.9	8.9
Paraguay	4.3	10.8
Perú (1)	3	17.1
San Cristóbal y Nevis (1)	4.4	12.7
Santa Lucía	5	21.3
San Vicente y las Granadinas	11.1	20.3
Surinam	n/d	n/d
Trinidad y Tobago	4.3	13.4
Islas Turcas y Caicos	n/d	16.5
Uruguay	2.2	7.9
Venezuela (8)	5.1	16.8

Notas: (1) Datos correspondientes al año 2002.

(2) Datos correspondientes al año 2000.

(3) GPE en % del PIB: datos correspondientes al año 1999.

(4) GPE en % del GPT: datos correspondientes al año 2002.

(5) Datos correspondientes al año 2001 y 2002.

(6) GPE en % PIB: datos correspondientes al año 2003 y GPE en % GPT: datos correspondientes al año 2001.

(7) GPE % PIB: datos correspondientes al año 1994/1995. Fuente: Diagnostic technique du système éducatif Haïtien. Rapport de synthèse. Septembre 1995. Réalisé par Research Triangle Institute/The Academy for Educational Development/Educat S.A.

(8) GPE % PIB y GPE % GPT: datos correspondientes al año 2002 y 2003.

Fuente: Elaborado en base a datos de UNESCO, CEPAL.

Como se puede notar, el promedio de la región en términos del PIB sigue estando por debajo de lo necesario, cosa que no es nueva y que, ciertamente, no sorprende; sin embargo, esta situación obliga a pensar en las perspectivas que se presentan para el futuro inmediato.

Hay países cuyos indicadores no admiten más demora:

- a) República Dominicana
- b) Ecuador
- c) El Salvador
- d) Guatemala
- e) Haití
- f) Antillas Holandesas
- g) Uruguay
- h) Nicaragua

Países que se encuentran a la mitad o menos del 7% del PIB internacionalmente recomendado y que presentan una situación alarmante que amerita acciones sustanciales a muy corto plazo.

Otro bloque de países se encuentra en la media de la región, lo que no debe causar ninguna felicidad, puesto que la media regional es también baja y, de mantenerse así, no ayudará a mejorar las condiciones de millones de personas en la región.

Son muy pocos los países que pueden, al menos en las estadísticas, sentirse satisfechos:

- a) Anguilla
- b) Barbados
- c) Bolivia
- d) Cuba
- e) Honduras
- f) San Vicente y Granadinas

Todos ellos presentan porcentajes importantes de inversión pública en educación, lo cual si bien no resuelve muchos de sus problemas, permite trazar una línea de superación de la exclusión y la pobreza a mediano plazo.

No es aconsejable quedarse solo con los indicadores, ya que estos muchas veces no logran reflejar la situación real con precisión. Por una parte, las estadísticas a nivel de cada país no siempre son registradas con los mismos criterios y, por otra, los datos pertenecen a diversos años, por lo que no puede darse la tabla anterior como definitiva. Un ejemplo interesante es el caso de Honduras, que en este reporte aparece como uno de los países con mayor porcentaje de inversión sobre el PIB (7.2) pero que, como se sabe, es al mismo tiempo un país con grandes carencias educativas que no es reconocido precisamente

por sus buenos resultados en términos de la calidad.

De cualquier forma, los indicadores ofrecen una perspectiva que permite una impresión general que de alguna manera describe las limitaciones de financiamiento que prevalecen en la región y que, en cierta medida, explican los rezagos educativos que nuestros países presentan frente a otras regiones del mundo.

En otras palabras, la educación tiene la mayor parte de la menor parte y así no puede avanzarse con suficiente celeridad.

La huella de los organismos multilaterales de préstamo y determinación de políticas públicas

Es muy claro que la mayoría de países no se han comprometido seriamente con la inversión en la educación y que cuando los discursos oficiales se refieren a la prioridad educativa, en realidad están hablando de lo que resulta prioritario dentro de un segmento secundario, es decir, dentro del gasto público.

Lo que no se puede negar es que la educación generalmente representa uno de los rubros más altos dentro de los presupuestos públicos; sin embargo, dichos presupuestos están atados a políticas que limitan el gasto en pro del control del déficit fiscal. En otras palabras, la educación tiene la mayor parte de la menor parte y así no puede avanzarse con suficiente celeridad.

Un ejemplo muy ilustrativo de esta situación es el caso de Guatemala y la firma con el Fondo Monetario Internacional (FMI) de un acuerdo llamado “Stand by”, que surtió efecto entre los años 2002 y 2003 pero cuyas lógicas siguen estando presentes en el manejo de la macroeconomía del país; tal es la repercusión de las intervenciones de estos organismos, que se caracterizan por afectar el conjunto de las políticas y no solo aquello que financian directamente. El caso se puede resumir de la siguiente manera:

CÓMO EL FMI Y EL BM ESTÁN RELEGANDO EL ALCANCE DE LAS METAS DEL MILENIO EN EDUCACIÓN Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

El caso de Guatemala?

El Fondo Monetario Internacional (FMI) a pesar de no tener expertiz en educación y de no tener incorporado este tema entre sus ámbitos preferenciales de incursión, tiene un nivel de influencia muy alto y hasta podría decirse que determinante. La vía de intervención en el tema está afincada en la influencia que el FMI tiene sobre las finanzas públicas del país y que se materializa mediante los acuerdos que este celebra con el gobierno.

El Acuerdo Stand by

Stand by Arrangement, "...es un crédito contingente o acuerdo de disponibilidad inmediata que concede el FMI, a un país miembro por un plazo que oscila entre uno y dos años"³.

Este acuerdo se realiza cuando un país, considerando que se encuentra en problemas con la balanza de pagos y desequilibrios macroeconómicos, requiere de flujos externos de financiamiento. El acuerdo para Guatemala fue aprobado en abril del 2002, inicialmente para un período de doce meses, y posteriormente se extendió por nueve meses más hasta marzo del 2004. El monto total de financiamiento convenido con el Gobierno de Guatemala fue de US\$ 225 millones.

IMPLICACIONES

Las principales implicaciones en materia de macroeconomía nacional son:

1. Asumiendo el enfoque de "disciplina fiscal", el Stand by establece bajar el déficit del sector público del 3% al 1.5% del PIB en 2002, y para 2003 se propone mantenerlo en no más del 1.7%.
2. Se acordó incrementar la carga tributaria al 10.7%⁴ del PIB para 2002 y mantenerla para 2003.
3. El Acuerdo establece el compromiso de reducir el gasto público de 13.8% a 12.8% del PIB en 2002 y mantiene la tendencia para 2003 limitando el gasto a 13.1%.

Pese a que el acuerdo establece que se protegerá el gasto social, este se redujo en 2002 del 5.5% al 5.2%, fijándose la meta de 5.3% para 2003, lo cual resulta alarmante si se considera

que existe la apremiante necesidad de elevarlo gradualmente.

Por otro lado, el acuerdo establece como prioridades de gasto: educación rural (por medio del Pronade⁵), educación bilingüe, salud básica, agua y saneamiento, pero todo esto resulta contradictorio con las limitaciones globales que se definen para el gasto público.

En consonancia con el acuerdo firmado con el FMI, el Gobierno estableció los siguientes lineamientos financieros:

- Límites trimestrales de gasto para los ministerios.
- Prohíbe ampliaciones presupuestarias a menos que hayan sido declaradas gastos prioritarios o tengan financiamiento externo.
- Prohíbe compensar gastos como resultado de ahorros que no sean salariales.
- Congela los salarios del sector público.
- Limita el aumento de empleados públicos, con excepción de ciertas áreas (salud, educación y seguridad).
- Toda inversión debe ser revisada y aprobada por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).
- Todas las transferencias interministeriales deben ser aprobadas por el Ministerio de Finanzas Públicas.

Para reducir el déficit fiscal el Gobierno tomó acciones, como las privatizaciones y el endeudamiento público. En 2002 no solo se cumplió con la meta de reducción del déficit, sino que se lo superó bajando el mismo al 1% del PIB; sin embargo, para 2003 la meta no fue cumplida por parte del gobierno (posiblemente por ser año electoral y requerir inversión para ganar simpatía popular), de manera que el déficit fiscal fue de 2.3%. Como dato adicional, para 2005 el gobierno proyectó una tasa impositiva del 10% y un déficit del 2% con relación al PIB.

La siguiente tabla muestra la relación del déficit fiscal durante cuatro años:

**Déficit Fiscal como % del PIB
Periodo 1999 -2002**

Concepto	1999	2000	2001	2002 Efecto del Acuerdo con el FMI
Déficit Fiscal	2.8	1.8	1.9	1.0

Fuente: Carlos Barreda, con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

3 Barreda, Carlos. El acuerdo Stand by firmado con el FMI: Impacto en Guatemala. Documento de análisis.

4 Guatemala tiene una de las cargas tributarias más bajas. Actualmente no alcanza el 10% del PIB.

5 Programa Nacional de Autogestión Educativa (Pronade), es el modelo impulsado por el Banco Mundial y seriamente cuestionado por su inspiración neoliberal.

El Acuerdo firmado con el FMI propone una reducción del gasto público y aunque señala la necesidad de proteger el gasto social incluye una reducción de este, así como una focalización y eficiencia. Las políticas sociales son marginales, el fin último es el equilibrio económico y la disciplina fiscal, adicionalmente prohíbe los incrementos salariales y el aumento de los empleados públicos. Privilegia las políticas de focalización del gasto público para amortiguar los efectos del ajuste mediante el respaldo a las reformas sociales que tienden a reducir el papel del Estado y delegar sus funciones en el mercado, tal como lo promueve el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Pronade) en educación y el Sistema Integral de Atención en Salud (Sias) en salud, ambos también respaldados por préstamos del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁶ (Ídem)

Para un país que se encuentra en las circunstancias de Guatemala, con altos niveles de pobreza y pobreza extrema, resulta impropio e inoportuno establecer limitaciones al gasto público, dado que los servicios públicos son por excelencia tomados por la población pobre que no puede pagarse servicios privados (considerados popularmente de mejor calidad a pesar de sus fallas).

Particularmente en educación, este marco macroeconómico influido drásticamente por el FMI actúa como un ancla que impide el desarrollo de un plan de financiamiento con crecimiento significativo y sostenido que es necesario para atender los déficit de cobertura y calidad que aún son bastante significativos. Bajo estas condiciones no existe la posibilidad de esperar un mayor presupuesto público que rompa con los crecimientos vegetativos del presupuesto educativo y, como consecuencia lógica, no se puede esperar tampoco el cumplimiento de las metas nacionales e internacionales sobre acceso, permanencia y calidad de la educación para todos.

En opinión del analista Carlos Barreda, del Colectivo de Organizaciones Sociales (COS):

En la firma del Acuerdo Stand by con el FMI se manifiesta claramente el modelo neoliberal que se viene impulsando en Guatemala al igual que en otros países de América Latina, mediante las siguientes medidas:

- *Disciplina Fiscal y Monetaria (políticas de estabilización y ajuste): propone la reducción del déficit fiscal a través de la reducción del gasto público total y por consiguiente del gasto social; mantiene su objetivo central en la estabilidad de precios y la reducción de la inflación, afectando el crecimiento económico, el empleo y la inversión.*
- *Reducción del Estado (privatizaciones) y preeminencia del mercado. Recomienda completar la privatización vendiendo acciones de la Empresa Eléctrica, compañías de distribución eléctrica y aerolínea nacional, así como de la Seguridad Social (IGSS).*
- *Apertura económica y liberalización comercial (firma del TLC): acuerda la firma del TLC entre Guatemala y EEUU.*
- *Liberalización financiera: mediante la aprobación de las llamadas Leyes de Modernización del sistema financiero y bancario.*
- *Reformas estructurales (educación, salud y trabajo): fortalece programas como el Sias, Pronade y la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP).*
- *En materia laboral, congelación de salarios y reducción de empleados públicos.*

Estos factores se convierten en limitantes para el desarrollo de la educación e interfieren de manera directa con la posibilidad de asignar los fondos necesarios para la educación y, en general, para el conjunto de rubros del gasto social.

El truco de la cooperación de los países desarrollados ¿Qué tan sólido es su compromiso?

“De cualquier manera, todas las promesas de asistencia son mentiras”, estas son las palabras atribuidas por Jeffrey Sachs⁷ a un alto funcionario de uno de los países del G8, en alusión a las promesas de mayor asistencia económica hacia África, una asistencia económica que, por cierto, en el 2010 deberá ser de 50 000 millones de dólares y que representa solo la mitad de lo que anualmente cuesta la guerra de Iraq. Sachs, en su artículo “Las promesas incumplidas de asistencia del G8”⁸, argumenta cómo las promesas de mayor cooperación de los países ricos son solo ilusiones que no cuentan con una firme voluntad de cumplimiento.

6 La estrategia de estas políticas es el traslado de costos a los usuarios de servicios vía el cobro directo o trabajo voluntario.

7 Profesor de Economía y Director del Instituto de la Tierra en la Universidad de Columbia.

8 Sach, Jeffrey. “Las Promesas incumplidas del G8”. Copyright: Project Syndicate, 2007.

Las políticas sociales son marginales, el fin último es el equilibrio económico y la disciplina fiscal, adicionalmente prohíbe los incrementos salariales y el aumento de los empleados públicos.

Por otra parte, el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005⁹, producido por la UNESCO, considera alentadora la recuperación de la cooperación internacional para la educación y afirma que en 2002 esta superó los US\$ 4 000 millones, lo que no sucedía desde 1999, y lo vincula con los efectos de los compromisos adquiridos en Dakar; sin embargo, es curioso notar que es justo después de Dakar que la cooperación disminuye drásticamente de la siguiente manera: en 1999 alcanzó los US\$ 4 500 millones; en 2000 (el año de Dakar) bajó a US\$ 3 400 millones; en 2001 subió levemente a US\$ 3 700 millones y, finalmente, en 2002 logró los US\$ 4 200 millones. No se dispone de datos de los años posteriores.

Lo que en realidad demuestran los datos anteriores es una suerte de sube y baja, donde los retrocesos se van recuperando poco a poco pero nunca llegan a alcanzar niveles significativos de aumento en una cooperación que resulta importante en la medida en que los países no consiguen con sus propios recursos los montos necesarios para lograr cambios relevantes en la extensión y calidad de sus sistemas educativos.

Profundizando el análisis, llama la atención que América Latina y el Caribe sigan siendo relegados en el otorgamiento de los recursos de la cooperación. No debe prevalecer en esto un análisis localista que ignore o minimice las necesidades de otras regiones, pero sí una mirada crítica capaz de notar que las desigualdades imperantes en la amplia mayoría de países hace a millones de personas tan vulnerables como las de otras regiones.

El mismo informe de la UNESCO indica que en 2001 y 2002 ocho países (Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Japón, Países Bajos y Reino Unido) se comprometieron a aportar como mínimo US\$ 100 millones en beneficio de la educación. La ayuda de estos países representa el 85% de la ayuda bilateral para la educación y ha sido dirigida al África subsahariana en un 30%, al Asia Oriental y el Pacífico en un 27% y a los Estados Árabes en un 18%, es decir, solo una cuarta parte de esa ayuda se destinó a otras regiones del mundo, entre las cuales se encuentran América Latina y el Caribe.

A partir del informe de la UNESCO, se puede notar que la ayuda internacional para la educación ronda actualmente los 1 600 millones de dólares y que se encuentra muy lejos de los 5 600 millones de dólares anuales que se calcula son necesarios para lograr tan solo la enseñanza primaria universal (EPU) y la paridad entre niñas y niños escolarizados. Podemos ver entonces que la cooperación no está siendo muy significativa.

A manera de cierre

La cooperación internacional no parece ser un aliado decisivo en la lucha por llevar la educación con calidad al enorme grupo humano que aún no tiene acceso a ella, aunque tampoco debe despreciarse su papel movilizador cuando llega en condiciones solidarias. Ello significa que los esfuerzos decisivos deben ser realizados dentro de cada país; se trata de cambios en las tendencias actuales que, en la mayoría de los casos, implica elevar sensiblemente el financiamiento público para la educación y lograr un ritmo de crecimiento sostenido por varios años.

Los cambios mencionados pasan necesariamente por tocar las estructuras tributarias, la lucha contra la corrupción y las prioridades públicas de inversión, tarea nada fácil, pero que implica un reto muy claro para quienes siguen creyendo que la educación es un factor clave para cambiar el rumbo de la humanidad.

⁹ UNESCO. Educación para Todos. El Imperativo de la Calidad. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005. Francia, 2004.

EL FINANCIAMIENTO EDUCATIVO EN EL CENTRO DEL DEBATE PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Alberto Croce¹

Francisco Cabrera titula su artículo sobre el financiamiento educativo en la región con una frase que me parece apropiada para comenzar este comentario: “La prioridad no concretada”. Parece necesario, luego de tantos años de declamaciones, preguntarse seriamente si el financiamiento educativo es realmente una prioridad.

Establecer una “prioridad” significa anteponerla a otras urgencias y necesidades en la medida en que la misma lo requiera. La política exige muchas veces cierto manejo del discurso que considera aceptables algunas ambigüedades, pero cuando las mismas traspasan la frontera de la verdad se debe hablar de fraude o de estafa política hacia las sociedades, que son quienes legitiman con su voto a las autoridades democráticamente constituidas.

¿El financiamiento educativo es una prioridad para América Latina o estamos ante una flagrante estafa política a nuestras sociedades? La respuesta, con todo, no es sencilla. La inversión educativa es, por una parte, uno de los rubros de los presupuestos nacionales más elevados pero, por otra, lo es en el marco de presupuestos nacionales debilitados por exigencias fiscales muy dispares y por requerimientos externos despiadados.

Cuando los funcionarios públicos consideran los presupuestos sobre los que tienen injerencia y observan que un promedio del 10% de los mismos se dedican a inversión educativa, entienden que están cumpliendo con una priorización. Además, en países como Argentina, en donde el financiamiento educativo se reparte entre la administración central y las administraciones provinciales, los presupuestos de estas últimas pueden presentar porcentajes que ascienden al 20% o 30% del presupuesto provincial.

En los últimos años, por otra parte, es cierto que han aumentado los recursos que la mayoría



de los países destina a la educación y, además, hay nuevas leyes que buscan obligar al Estado a ir más a fondo en el crecimiento de la inversión educativa; sin embargo, la problemática y las disyuntivas son mucho más complejas.

1. Las recetas del FMI

Principalmente durante los 90 -aunque en muchos países aún siguen en vigencia- los gobiernos de la reunión se vieron “seducidos-pressionados” a llevar adelante reformas económico-financieras propuestas por el FMI que se presentaban como el camino más viable para alcanzar los objetivos que los países se planteaban en los distintos foros internacionales. Estas propuestas, que se conocen vulgarmente como “recetas”, expresaban las líneas estratégicas del “Consenso de Washington” y funcionaron como la biblia inspiradora de la década trágica que terminó dañando profundamente los Estados de América Latina, debilitándolos, corrompiéndolos y privatizándolos.

Este modelo se agotó dramáticamente en la mayoría de los países, poniendo a las sociedades al borde del abismo o haciendo que, literalmente, cayeran en él. Un buen ejemplo de ello es el caso de Argentina, que en el 2001 alcanzó un pico de crisis que, precisamente, se terminó transformando

¹ Director Fundación SES. Argentina, Junio de 2007.

en un ícono de lo que venimos diciendo. En lo que respecta a la inversión educativa, las “recetas” proponían aplicar ajustes que permitieran “sanear” el déficit fiscal, haciendo “sostenible” la macroeconomía mediante la apertura y liberalización de los mercados, así como mediante el impulso de la iniciativa y la inversión privada en todos los campos imaginables.

Por otro lado, todas estas medidas implicaban la disminución de los cargos de funcionarios públicos, la reducción máxima de sus salarios, la supresión de las iniciativas consideradas “inviabiles” (categoría en la que podían entrar provincias enteras de un país) y la promoción de la confiabilidad del país en los mercados internacionales mediante el pago puntual de todas las deudas externas, sin hacer ningún tipo de auditoría para establecer su legitimidad. Semejantes propuestas terminaron agotándose económica y políticamente, generando situaciones de ingobernabilidad y caos que aún subsisten en varios países de la región, más allá de los esfuerzos de los nuevos gobernantes por encauzarlas democráticamente. El daño producido fue muy grande, la reparación no puede ser mágica ni inmediata.

Los países más grandes de la región han decidido romper con aquellas recetas y pagar todas sus deudas con el organismo para que este deje de monitorear sus estrategias de crecimiento, inversión y desarrollo, lo cual no ha sido nada sencillo de llevar a cabo debido a ciertas posiciones, como por ejemplo, la del Club de París, que hasta ahora exige de manera intransigente que los países que quieran renegociar sus deudas bilaterales deben contar con informes aprobados por el FMI (Argentina está en este momento en medio de un álgido debate con el Club de París por este motivo).

2. La inversión proporcional al 6% del PBI

Todos los foros internacionales recomiendan a los países seguir la indicación de la UNESCO de invertir al menos el 6% de su PBI en educación. Considerando que son muy pocos los países en el mundo que alcanzan este nivel de inversión y que en América Latina solo un puñado de países lo superan, Cuba entre ellos, es necesario preguntarnos: ¿Se trata de una inversión suficiente para alcanzar una “educación de calidad para todos”?

Muchos son los elementos que se combinan a la hora de poder responder la pregunta anterior. Un primer elemento importante es el nivel de

cobertura real de nuestros sistemas educativos. En muchos casos, cuando se piensa en el incremento de la inversión presupuestaria, no se diseña esta inversión desde la perspectiva de la universalidad de los derechos educativos porque solo se considera a la población efectivamente escolarizada, por lo tanto, en muchos de los países que tienen una brecha de desescolarización muy importante el aumento presupuestario previsto solo cubriría eficazmente la mejora en las condiciones educativas de los que ya están en el sistema o de unos pocos más. Otro elemento que juega un rol fundamental en la respuesta es la “calidad” de educación que se propone. En Argentina, por ejemplo, se quiere avanzar hacia un 30% de la población de educación básica en escuelas de doble jornada, obviamente la mejora en las condiciones educativas de los alumnos implica una mayor inversión. Este tipo de mejoras, que hoy reclaman nuestras sociedades en una coyuntura de crecimiento económico más o menos general en nuestra región, apuntan también hacia un mayor destino de fondos para la educación.

Un aspecto importante a tener en cuenta es el referente a los “rubros” que se incluyen en la asignación presupuestaria de la “educación”. Por ejemplo, si se computa aquí la inversión requerida para el desarrollo de la investigación científica, el porcentaje del PBI destinado a la educación debería variar sustancialmente. Una estimación en este sentido nos hace pensar que la inversión educativa destinada a estos últimos rubros debería alcanzar el 2% del PBI de los países. En algunos países de la región, la formación de las Fuerzas Armadas se ha intentado calcular dentro de la inversión educativa en un intento por representar un mayor esfuerzo en el total invertido en educación.

También es importante tener en cuenta que en economías y sociedades cuya fragilidad es notable, desde el punto de vista de su exposición a crisis y alteraciones políticas, la variación del PBI ha sido tan grande que en momentos en que las crisis se “acentuaron”, el PBI cayó y, proporcionalmente, el porcentaje de inversión educativa aumentó, sin que esto implicara algún tipo de mejora real.

Otro elemento que juega un rol fundamental en la respuesta es la “calidad” de educación que se propone.

La información en porcentajes del PBI, muestra un consolidado que pasó de 2,03% del PBI en 1980, a 2,97% en el año 2002. El punto más alto se alcanzó en el año 2001, con una participación de 3,56% del PBI. La participación de los municipios oscila entre el 0,06% en 1980, y el 0,13% en el año 2002. Las provincias pasaron de 0,71% en 1980 a 2,75% del PBI en 2002. Por último, la nación pasó de 0,71% en 1980, a 0,09 del PBI en el año 2000. (Informe sobre el balance de la situación de la Educación en Argentina, Internacional de la Educación.)

La CEPAL y la UNESCO presentaron un panorama muy difícil en uno de sus últimos estudios. El cálculo de la inversión necesaria para alcanzar las metas del milenio en la región exigiría un altísimo esfuerzo, que, según estas instituciones, está muy lejos de la posibilidad real de la mayoría de los países más pobres en América Latina y el Caribe. Incluso para aquellos países que si podrían encontrarse en la posibilidad de realizar dicho esfuerzo, implicaría decisiones políticas y económicas de altísima intensidad.

...los recursos totales necesarios para cumplir las metas educacionales al año 2015 ascienden, según esta estimación, a casi 150.000 millones de dólares. Esta cifra representa cerca de 7,5 puntos porcentuales de PBI del año 2000 de los 22 países de la región y 20 puntos porcentuales del PBI de Brasil de ese mismo año. Si el conjunto de los países considerados quieren ver cumplidas las cuatro metas deberían gastar en los próximos 11 años cerca de 13,560 millones de dólares adicionales por año (entre 2005 y 2015). Como cifra de referencia, considérese el gasto público total en educación que realizó la región en el año 2000, que ascendió a 81,900 millones de dólares. De modo que el esfuerzo financiero adicional es de 16,6% por año, respecto de lo que los países de la región gastaban a comienzos de la década. (Invertir mejor para invertir más. CEPAL-UNESCO, 2005).

Si bien estas estos cálculos resultan muy preocupantes, aún debemos enfrentarnos a preguntas más difíciles.

3. El costo alumno-calidad

Las afirmaciones de la CEPAL y la UNESCO que acabamos de señalar no representan una educación “de calidad” en los términos que hoy exigimos desde la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación y desde otros

foros y plataformas educativas nacionales e internacionales, pues “solamente” se refieren al cumplimiento de las modestas e inalcanzables “Metas del Milenio”, las cuales son criticadas por insuficientes y mezquinas.

Si para alcanzar estas metas, la inversión requerida parece inalcanzable, ¿cómo encarar la inversión para una educación de calidad? Se hace indispensable avanzar con mayor fuerza y celeridad en los estudios que nos permitan conocer con claridad cuál es la inversión necesaria para cubrir los requerimientos educativos que se encuentren en línea con los derechos a una educación de calidad. Porque, si bien la inversión que se requiere es mucho mayor a la que actualmente se concreta, la riqueza que generan nuestras sociedades está muy mal distribuida y los sistemas impositivos regresivos e injustos hacen recaer el peso del financiamiento del Estado y sus instituciones de manera desigual sobre los habitantes de nuestros países.

La CEPAL y la UNESCO presentaron un panorama muy difícil en uno de sus últimos estudios.

Oded Grajew, del Instituto Ethos de Brasil, advertía sobre la “re-distribución inversa” de los recursos públicos, destinados en su mayoría a cubrir exigencias de los sectores más ricos de la población (subsídios, promociones industriales, moratorias impositivas, etc.) y que se encuentran por encima de los destinados a cubrir necesidades sociales o políticas incluidas en el llamado “gasto social”.

La única salida posible residiría en llegar a profundos acuerdos intersectoriales que tengan en cuenta a las autoridades educativas, a las representaciones parlamentarias, a los gremios docentes, a los padres, los alumnos, las organizaciones y los movimientos sociales involucrados en procesos educativos. En dichos acuerdos deberían definirse consensualmente, en cada país, los costos “alumno-calidad” y la inversión necesaria para que toda la población pueda garantizar el acceso a la educación deseada. Sin estos acuerdos será sumamente complejo avanzar hacia soluciones reales y con niveles importantes de continuidad.

4. La cooperación internacional y los recursos públicos

Es importante dedicar los últimos párrafos a un aspecto que ocupa un lugar en la asignación de los recursos educativos en los presupuestos nacionales: la cooperación internacional.

La cooperación internacional se encuentra actualmente en el centro de numerosos debates. Por un lado, desde los países más pobres y los de renta media, se presenta una crítica importante respecto a las condicionalidades que dicha “cooperación” ha implicado (y que aún continúa implicando). Por otro lado, desde las sociedades más ricas del mundo, se presenta un cuestionamiento cada vez más fuerte hacia su tibio compromiso de ayuda para el desarrollo.

Creemos que la cooperación internacional, en el marco del sistema en el que actualmente vivimos, ocupa un lugar al que no es posible renunciar fácilmente; sin embargo, se hace cada vez más urgente profundizar en las metodologías que se siguen para canalizar una “ayuda” que realmente se constituya como tal, especialmente para los países más pobres.

El Foro Eurolatinoamericano de Organizaciones de la Sociedad Civil, realizado en Viena en el 2006, efectuaba las siguientes recomendaciones para la cooperación internacional de Europa hacia América Latina:

- Reforzar las estrategias concertadas de desarrollo nacional y la capacidad de gestión nacional;
- aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios;
- garantizar la transparencia y rendición de cuentas a ciudadanos, ciudadanas y parlamentos;
- eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes;
- introducir indicadores de resultados en la programación de la ayuda;
- reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes;
- implementar nuevas formas de cooperación: pasar de la lógica de proyectos a programas.

No hay que olvidar que, a pesar de todo, esta cooperación es en realidad poco significativa respecto al total de la inversión necesaria para que nuestros pueblos puedan acceder a una educación de calidad. La prioridad es posibilitar que nuestros estados puedan realizar, soberana y responsablemente, la inversión requerida para cubrir los costos que la ecuación “alumno-calidad-población” requiera. Sólo así será posible afirmar verdaderamente que la educación es una prioridad para la región.

DESARROLLO LOCAL E INCIDENCIA POLÍTICA

José Luis Carbajo¹

“Se puede afirmar, entonces que la educación ha jugado un rol significativo en la reproducción de las discriminaciones cuando ha desarrollado un sistema que no favorece la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y continuidad en la oferta educacional; cuando no es capaz de diversificar los canales o vías de progreso educacional para estudiantes con intereses y aptitudes diferentes, sin mediar razones de clase social, medios económicos, sexo, origen o procedencia étnica o religiosa; cuando no implementa políticas tendientes a favorecer a grupos en situación de mayor precariedad”

Abraham Magendzo K. (Enero 2002) <http://www.sociedadcivil.cl/diversidad/00643.htm>

La pobreza y las brechas socioeconómicas son los principales factores de discriminación en el país, y el sector educativo funciona como uno de los reproductores de estas inequidades, pues está provisto de un sistema que ha mantenido una traba en su desarrollo de igualdad de oportunidades y de estabilidad política y programática. Tradicionalmente, cada nuevo gobierno llega con sus propios planes e improvisa programas que no guardan relación de continuidad con los proyectos anteriores, imponiéndose sobre estas políticas educativas improvisadas y efectistas (como la municipalización de la educación, la formación y evaluación docente, etc.).

En este contexto, las decisiones tomadas por las organizaciones sociales y los gobiernos regionales y locales para elaborar sus proyectos educativos concertados constituyen una iniciativa de incidencia en políticas educativas. Dichos proyectos han buscado esencialmente cubrir el vacío de propuestas de gobierno educativo imperante entre las autoridades locales y el Ministerio de Educación (tanto en ámbitos locales como regionales) y priorizar las políticas que impacten en la equidad y calidad educativa.

El marco institucional que está apoyando la elaboración de políticas educativas locales y regionales, así como los proyectos educativos concertados, está conformado básicamente por el proceso de descentralización del Estado, la nueva Ley General de Educación 28044 y la Ley de Municipalidades, brindando así un marco legal e institucional para que la comunidad social y política elabore propuestas, se movilice y delibere públicamente a cerca de los temas educativos.



Los proyectos educativos concertados son al mismo tiempo expresión de la voluntad política e iniciativa de distintos actores nacionales (autoridades de los gobiernos locales y regionales, directores de educación regional, Unidades de Gestión Educativa Local, líderes socioeducativos, instituciones de la sociedad civil, etc.) que intervienen en el campo de las políticas educativas y conforman los Concejos Participativos Regionales de Educación y los Consejos Participativos Locales de Educación.

El Consejo Nacional de Educación ha promovido un amplio debate para la elaboración del Proyecto Educativo Nacional (PEN). Este documento de política, aprobado en enero de 2007 con reconocimiento oficial del gobierno, propone seis objetivos estratégicos. El objetivo estratégico número seis propone una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad: “Que los gobiernos locales asuman su rol educador y formador de ciudadanos, gobernando

¹ Educador de Tarea Asociación de Publicaciones Educativas. Miembro de la Red Propone.

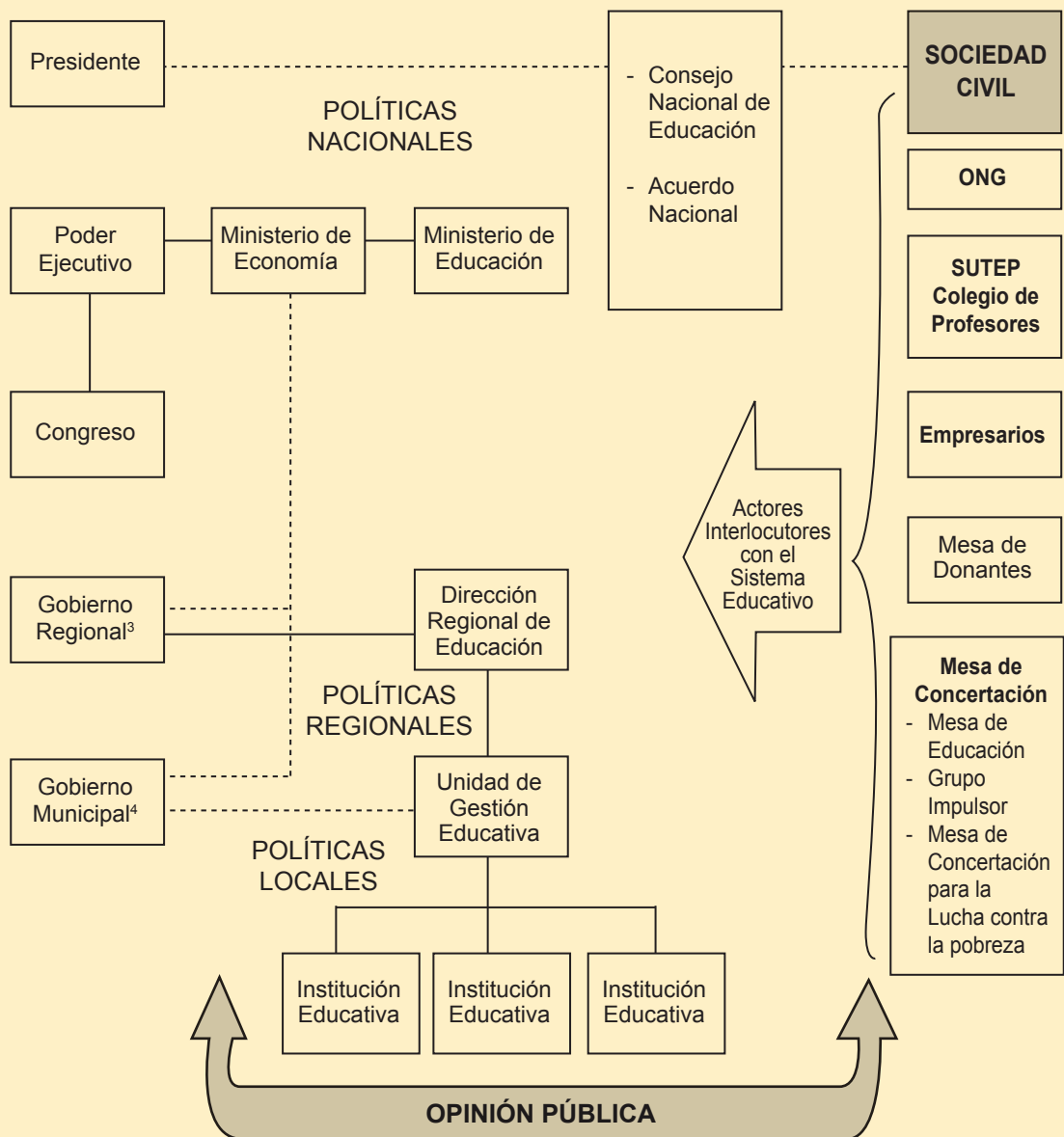
democráticamente, cumpliendo sus obligaciones, garantizando los derechos de todos y fomentando los deberes cívicos”. Podemos decir entonces que a los gobiernos locales les corresponde la promoción de servicios públicos que integren sin discriminación y de un entorno comunal sintonizado con la naturaleza y las actividades del ser humano.

Otro referente de incidencia es el presupuesto participativo. Se debe promover un espacio de concertación entre las organizaciones de la población y las autoridades elegidas de los gobiernos regionales y locales para mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos para proyectos considerados en los planes de desarrollo

concertado y los planes sectoriales nacionales (Ley Marco del Presupuesto Participativo y su Reglamento N° 28056).

Finalmente, para **Tarea** las iniciativas locales y regionales de proyectos de desarrollo educativo local concertado y los presupuestos participativos con fondos públicos son los principales referentes para la incidencia de políticas educativas de equidad. Al gobierno central, principal actor con poder en las decisiones de políticas educativas, se suman los actores locales y regionales con capacidad de incorporar e implementar propuestas, los cuales propician en su entorno un espacio de negociación entre el estado y la sociedad civil.

INTERACCIONES EN JUEGO: RELACIONES DE ACTORES PARA LA INCIDENCIA²



2 Cuadro extraído del documento de análisis de escenario del Perú. Elaborado por el IPEDEHP, Fe y Alegría 44 y Tarea.
 3 La relación del Gobierno Regional y Municipal con el Ministerio de Economía es presupuestal
 4 Falta precisar mejor los vínculos de gestión entre el Gobierno Municipal y la Unidad de Gestión Educativa

Incidencia política para promover la equidad en educación

La incidencia política en educación es un instrumento y una estrategia para influir en la formulación y gestión de políticas educativas y programas públicos. Es un instrumento porque permite la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos que comprometen sus derechos y el bien común de la población y es una estrategia porque utiliza diversas acciones para presionar e influir sobre los responsables políticos y otros actores con poder de decisión.

Las iniciativas de incidencia son promovidas en su mayoría por las organizaciones sociales e instituciones de la sociedad civil con el fin de suscitar políticas que puedan enfrentar problemas públicos o con el fin de institucionalizar experiencias ya validadas y reconocidas como buenas prácticas. Es indudable que, desde esta perspectiva, es el Estado, a través de sus organismos de gobierno, el que elabora las políticas, además de los partidos políticos; sin embargo, la elaboración de políticas por parte de las organizaciones sociales pone en debate desde dónde es que se elaboran y la legitimidad social de las mismas. La formulación de políticas está dejando de ser un poder exclusivo del Estado y de los partidos para convertirse en un ejercicio ciudadano de los movimientos sociales para ejercer sus derechos.

La incidencia política nos debe permitir influir en la democratización del país para así poder ir construyendo una base de poder distinta y un ejercicio ciudadano de las mayorías. Debe influir también en la igualdad de oportunidades para el desarrollo personal y comunal, así como en la reducción de la pobreza y las brechas socio-económicas (que son las principales trabas de la democracia). Debe permitirnos fortalecer las capacidades de los actores socioeducativos para poder elaborar y gestionar concertadamente planes de desarrollo educativo local y regional en el horizonte de una sociedad educadora, todo lo cual deviene también en la participación del proceso de descentralización del país.

Desarrollar acciones de incidencia en educación ha permitido a Tarea elaborar tres políticas educativas de equidad, apoyar el plan de desarrollo educativo local y elaborar el presupuesto participativo con el objetivo de impactar en la mejora de la escuela, la formación docente y la gestión institucional. Con las

propuestas de políticas se ha buscado hacer explícitas las iniquidades que reproducen las escuelas públicas en el acceso al conocimiento y el desarrollo de la ciudadanía, para que, a partir de ello, se puedan elaborar propuestas educativas que consideren escuelas, aprendizajes y docentes que promuevan la equidad en el contexto de gestión educativa local.

La formulación de políticas está dejando de ser un poder exclusivo del Estado y de los partidos para convertirse en un ejercicio ciudadano de los movimientos sociales para ejercer sus derechos.

La Red PROPONE y la incidencia política educativa

Antes de pasar a comentar la experiencia de incidencia en el distrito de Independencia, nos parece importante presentar el trabajo de la Red PROPONE en este contexto, pues nos ha introducido en el tema de incidencia de forma más sistemática y nos ha dado la posibilidad de elaborar políticas educativas tomando como referencia las prácticas pedagógicas y de concertación desarrolladas por la comunidad educativa, conformada por la escuela y los líderes locales organizados a través de las redes de escuelas y de la Mesa de Educación y Cultura.

La Red PROPONE □Promoción de Políticas Nacionales de Equidad en Educación□ es una iniciativa regional surgida en el año 2006 con el apoyo de la Fundación Ford. Reúne a ocho instituciones latinoamericanas ligadas a la educación: FLACSO y la Universidad Nacional de General Sarmiento de Argentina; la Fundación Empresarios por la Educación de Colombia; la Asociación Chilena pro Naciones Unidas (ACHNU) y el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) en Chile; Tarea Asociación de Publicaciones Educativas, el Programa de Educación Rural Fe Alegría 44 y el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP) en el Perú.⁵

5 Texto extraído del documento de políticas educativas de equidad de la Red PROPONE. www.propone.org

El objetivo de la Red es legitimar un espacio para el debate pedagógico en la región desde la escuela y desde la experiencia cotidiana de estudiantes y docentes en el espacio de relaciones que se construyen con la comunidad. Quiere aportar una mirada que conciba y fortalezca la política desde un lugar, un saber y un quehacer esencialmente pedagógicos, perspectiva que generalmente escapa a los que deciden y gestionan las políticas en la actualidad.⁶

El rol de Tarea consiste en desarrollar acciones educativas para empoderar liderazgos locales socioeducativos.

En la Red del Perú nos hemos planteado incidir en políticas educativas de equidad y, para ello, se ha considerado que los principales actores de la incidencia son el Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. Actores secundarios vendrían a ser los líderes socioeducativos, las redes de escuela, la Mesas de Concertación Educativa y las instancias intermedias del sector educativo (Dirección Regional de Educación y UGEL).

Para este fin, la Red PROPONE del Perú ha elaborado un texto de análisis de escenario y actores y tres políticas: “Una Escuela que Promueve la Equidad”, “Maestros que promueven la equidad” y “Participación de la Comunidad para Promover la Equidad”. Dichas políticas educativas presentan un diagnóstico de la inequidad educativa, los problemas estructurales que la mantienen y las propuestas para enfrentarla, mostrando también los logros alcanzados por las escuelas del distrito de Independencia de Lima y de la provincia de Quispicanchi - Cusco.

Si bien las políticas elaboradas tienen como referencia las experiencias del distrito de Independencia y de la provincia de Quispicanchi, pretenden impactar en el desarrollo educativo regional y local del país y, sobre todo, en distritos tan complejos como las municipalidades distritales de Lima Metropolitana.

Empoderando actores locales para la incidencia política

La experiencia de la que venimos hablando se desarrolla en el distrito de Independencia, ubicado

en el cono norte de Lima. Su población de 200 020 habitantes, en su mayoría migrantes, proviene de distintas zonas del país, especialmente andinas, y se dedica principalmente a servicios y al comercio en pequeña escala. El distrito está conformado por asentamientos humanos con viviendas precarias y bajos ingresos familiares, también cuenta con zonas comerciales, asentamiento antiguo y familias de ingresos medios.⁷ Su accidentada geografía, compuesta por laderas de cerros, dificulta a una buena parte de la población (la que vive en las zonas más altas) el acceso adecuado a servicios básicos. El 71,6%⁸ de la población en edad escolar es pobre, sus padres son subempleados o cuentan con empleos habituales.

Tarea, al igual que otras instituciones y ciudadanos/as comprometidos con la problemática educativa del distrito, se considera parte de la historia de Independencia, de su búsqueda por mejorar la educación, de sus logros, dificultades y desafíos. Probablemente, la historia comenzó con la motivación que tuvieron autoridades locales, docentes y directores por mejorar sus capacidades de enseñanza y gestión en la escuela, motivación que poco a poco se fue extendiendo a las redes de escuela y, luego, a la organización de la Mesa de Educación y Cultura, dejando así su carácter particular para pasar a convertirse en un problema público.

El rol de Tarea consiste en desarrollar acciones educativas para empoderar liderazgos locales socioeducativos. Ello apunta a que la concertación se convierta en una política permanente de participación y ejercicio ciudadano que atienda y resuelva las demandas y problemas del distrito y que, en especial, asuma el liderazgo de la mejora de la educación. Tarea ha venido asesorando a Redes Educativas de Escuelas en la gestión y propuestas pedagógicas para que incidan en la calidad de la educación, así como en sus proyectos educativos con la comunidad para hacer del entorno social de la escuela un ambiente de convivencia saludable.

Otro aporte de Tarea se ha realizado a través de la intervención directa en las instituciones educativas, aportando al fortalecimiento de la gestión y de nuevas prácticas docentes que impacten tanto en la calidad de los aprendizajes como en las propuestas de políticas educativas institucionales que fomenten una educación ciudadana democrática. También se participó en la concertación de un programa educativo integral, convocando a escuelas públicas (Red Fe y Alegría)

6 Texto extraído del documento de políticas educativas de equidad de la Red PROPONE. www.propone.org

7 Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2004, INEI.

8 Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2004, INEI.

y privadas (Programas “La casa de cartón” y José Antonio Encinas); al empresariado nacional (Perú 2021); a la Universidad Peruana Cayetano Heredia y a ONGs (Kallpa y Tarea), que contó con la participación del Ministerio de Educación y de Cooperación Internacional (BID).

Creemos que el componente más importante de formación y empoderamiento de actores en este proceso ha sido la reflexión de las prácticas y las acciones educativas desarrolladas por ellos en la escuela y comunidad, así como la concertación que se dio entre docentes, directores y líderes de la comunidad con instituciones públicas y privadas para mejorar la calidad educativa. El empoderamiento de actores en esta experiencia se está convirtiendo en parte de una construcción social con capacidad fortalecer instituciones y organizaciones, calificando sus propuestas y demandas.

Las Redes de Escuelas y la Mesa de Educación y Cultura en busca de incidencia

Son dos las experiencias organizativas educativas en el distrito de Independencia que están movilizando a docentes, directores y líderes locales de la comunidad en torno a la calidad de la educación: las Redes de Escuelas y la Mesa de Educación y Cultura. Si bien estas iniciativas están siendo asumidas principalmente por directores y docentes de las escuelas públicas, su estrategia permanente es incorporar a líderes de las organizaciones sociales de la comunidad y a representantes del gobierno local y del sector educativo UGEL.

LAS REDES DE ESCUELAS BUSCAN INCIDIR EN LAS PRÁCTICAS PEDAGÓGICAS DEL DOCENTE Y EN LA GESTIÓN DE LA ESCUELA

Las redes surgen por iniciativa de los propios actores, como un necesario espacio de encuentro, aprendizaje, reflexión pedagógica y conocimiento de la realidad socioeducativa local, según lo afirman sus integrantes. Esta situación resulta especialmente propicia para la construcción de una visión de futuro común que oriente los esfuerzos de cambio educativo. La conformación de las redes fue un proceso gradual y complejo; seis escuelas de Pampa de Cueva (1998) asumieron la iniciativa, constituyéndose luego en un referente para las otras redes.

En la actualidad, las escuelas están organizadas en cinco redes zonales, cada una de las cuales

está organizada en un comité de gestión que está integrado por el director, subdirector o un docente designado por la institución educativa (en algunos casos participan los padres de familia y los estudiantes). No todas las redes tienen la misma dinámica de trabajo, algunas de ellas destacan más que otras en periodos distintos, dependiendo del liderazgo de sus integrantes.

Las redes planifican y gestionan actividades de formación docente, también coordinan con las comunidades y el gobierno local para desarrollar acciones de seguridad ciudadana, cuidado del medio ambiente y alfabetización. Con estas acciones las redes buscan incidir en la práctica del docente, promoviendo la innovación en el aula, la reflexión de su práctica pedagógica y la elaboración de sus proyectos educativos institucionales. Algunas de las redes están asumiendo paulatinamente un rol más protagónico en la autoformación docente y se han propuesto fortalecer su gestión autónoma, democrática y participativa para establecer vínculos más cercanos con las necesidades de los docentes, estudiantes y la comunidad.

Mantienen una actitud crítica y responsable frente a las autoridades locales y educativas, han aumentando su capacidad de negociación con el gobierno local y el sector educativo. Por iniciativa de las redes, desde hace seis años se realiza un evento anual para compartir y difundir las experiencias pedagógicas más exitosas, el cual ha sido denominado “Encuentro de Creatividad Docente”. Actualmente dicho evento cuenta con reconocimiento por Decreto de Alcaldía y Resolución Directoral de la UGEL 02.

CONCERTACIÓN EDUCATIVA E INCIDENCIA EN POLÍTICAS LOCALES

La Mesa de Educación y Cultura se constituyó en el año 2001 durante el proceso de concertación realizado en el distrito de Independencia, con la participación de autoridades locales, organizaciones educativas y organizaciones sociales para la construcción del Plan de Desarrollo Local. Está reconocida por la Municipalidad mediante Decreto de Alcaldía N° 744-2005-MDI como un espacio de concertación educativa del distrito.

Es una instancia de concertación que promueve la participación y articulación de diversos actores e instituciones comprometidas con el desarrollo de la educación y la cultura del distrito de Independencia. La integran la Municipalidad, representantes de organizaciones sociales, las redes educativas, la Asociación de Directores, el Sindicato Unitario de Trabajadores de la

Educación Peruana (SUTEP) sector XX, la Iglesia Católica, las autoridades de la UGEL 02, la Asociación de Dirigentes Vecinales y las ONGs Alternativa, ASJ y Tarea.

La Mesa de Educación y Cultura ha movilizad a docentes, autoridades locales y líderes de las organizaciones sociales y ha realizado diversas actividades de sensibilización y consulta para elaborar de forma participativa el Plan de Desarrollo Educativo Local, reconocido por el gobierno local y aprobado por el municipio como parte de su Plan de Desarrollo, mediante el Acuerdo de Concejo N° 028-2005-MDI. Se está constituyendo también en un referente importante de participación en la gestión educativa local, particularmente del desarrollo educativo y el empoderamiento de actores locales que demandan una mayor atención de sus derechos en educación.

Esta experiencia también está siendo observada por gobiernos locales de otras regiones del país que están participando del proceso de descentralización, considerándosele como ejemplo de concertación y elaboración de planes de desarrollo educativo. Por otro lado, ha logrado colocar parte de sus programas del Plan de Desarrollo Educativo Local en el presupuesto participativo de la Municipalidad, elaborando en 2006 un proyecto educativo para incidir en la inversión pública del gobierno local que ha sido aprobado para que se ejecute en el 2007. Actualmente está en proceso de implementación.

Conclusiones y aprendizajes

La experiencia que ha venido desarrollando Tarea en el tema de incidencia está relacionada al empoderamiento de los actores y al fortalecimiento de las instituciones que desarrollan acciones educativas directas y estrategias de incidencia para promover el cambio de métodos en la escuela, las prácticas de los docentes y las políticas educativas locales. Se trata en realidad de incidir en actores educativos locales para que sus necesidades y demandas se conviertan en políticas educativas y busquen su institucionalización en el Estado.

Las acciones educativas desarrolladas por las escuelas, las redes y la Mesa de Educación y Cultura, en especial sus logros y desafíos, han sido factores relevantes para que la Red PROPONE elabore políticas educativas de equidad que nos han

permitido profundizar la experiencia en aquellos temas que pueden generalizarse en contextos distintos, precisar mejor la responsabilidad del Estado en la equidad educativa e incorporar la responsabilidad del docente y la comunidad en la mejora de los aprendizajes.

Ver su experiencia plasmada en documentos de política ha significado para las Redes de Escuela, los directores y los miembros de la Mesa de Educación y Cultura, poseer una mirada crítica hacia su quehacer educativo y cuestionadora hacia las políticas del Estado, ubicando a su vez, en un rol distinto, la dimensión profesional y ciudadana del docente frente a la escuela y la comunidad en la gestión de políticas que buscan impactar en la equidad y calidad educativa.

Es necesario también que los líderes de las Redes de Escuelas y la Mesa de Educación y Cultura fortalezcan sus capacidades para la vigilancia ciudadana de los programas educativos del sector y elaboren propuestas de concertación multisectoriales e interinstitucionales para atender a los sectores más vulnerables del distrito con políticas integrales de salud, alimentación y educación. También es importante fortalecer las capacidades de funcionarios y autoridades de las municipalidades para que desburocraticen la gestión pública educativa local.

Un referente de incidencia de política local nuevo es el presupuesto participativo, el cual debe permitir reforzar la relación entre el Estado y la sociedad civil en la elaboración y gestión de políticas educativas locales. Debe permitir también reforzar el ejercicio ciudadano de democracia representativa y democracia directa, generando así compromisos y responsabilidades compartidas en el gasto público y en los resultados del mismo.

Si bien los líderes locales que hoy conforman la Mesa de Educación y Cultura del distrito de Independencia tienen una preocupación por el desarrollo educativo y han logrado resultados importantes de movilización social en torno a propuestas de calidad educativa de la escuela, también se enfrentan a nuevos desafíos de elaboración de propuestas con indicadores y resultados más precisos para poner en marcha sus planes de educativos. Una de las estrategias con las que actualmente pueden contar es la incorporación de sus programas en las propuestas del sector educativo y en el gobierno local a través del presupuesto participativo.

EXPERIENCIAS DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPACIOS LOCALES

V. Beatriz Perez Sandoval, M. Marisabel Paz Céspedes

CEBIAE

¡Hemos cumplido uno de los objetivos más importantes que teníamos! Estamos construyendo una nueva cultura... esto es histórico, porque hemos definido las políticas educativas de nuestro distrito con la participación de todos... aquí están todos los estamentos...estudiantes, maestros, directores, padres y madres de familia. Está el Sub Alcalde, el director Distrital de Educación, los representantes de nuestras organizaciones... Estamos avanzando... las políticas estamos definiendo, ya no pueden ser impuestas...”

(Adalberto Copa, representante del Comité Distrital de Educación. El Alto, 2004).

Introducción

Como parte de las acciones que viene promoviendo, el Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas (CEBIAE), a partir de los planes quinquenales “Educación para el desarrollo local” (2000 - 2005) y “Educación para una vida digna” (2006 – 2010), ha concentrado esfuerzos en el desarrollo de procesos sociales vinculados a la construcción de políticas públicas educativas y la necesidad de incidir en las decisiones de los gobiernos locales, respondiendo a la compleja e imbricada realidad del ámbito municipal y nacional, donde la exclusión, la marginalidad y las condiciones de pobreza se manifiestan en la cotidianidad de la vida.

El espacio local o municipal es asumido por el CEBIAE como un escenario desafiante para la acción institucional, como un campo donde se materializan las reivindicaciones y se gestan las luchas apelando al ejercicio de derecho; es el ámbito potencial de fortalecimiento del sentido político educativo para la acción transformadora y el logro de una vida humana digna para todos y todas, especialmente para la población excluida. La participación social ha posibilitado la incursión de los sectores populares en el ámbito público.

En este ámbito local, el empoderamiento de los sujetos sociales y de las comunidades educativas tiene un sentido renovado de interpelación al poder y de fortalecimiento de la capacidad propositiva, pues a través de él se promueve tanto la opción política como la posibilidad de construir

alternativas que partan desde los propios actores sociales. Este espacio de trabajo del CEBIAE, en la ciudad de El Alto, es el Distrito Municipal N° 3, donde se ha elaborado un Plan de Desarrollo Educativo del Distrito Municipal 3 (PDED3) que cuenta con la amplia participación social de comunidades educativas de docentes, estudiantes, padres y madres de familia. Además incluye a estamentos sociales (como organizaciones de base) y a autoridades educativas y del Gobierno Municipal de la ciudad de El Alto.

El PDED3 comprende el periodo 2002 – 2006 y busca contribuir al mejoramiento de la calidad educativa del sistema formal y alternativo, al empoderamiento de las comunidades educativas y el desarrollo de procesos de negociación cultural entre estas comunidades y miembros del gobierno local, así como aportar a la construcción de políticas públicas educativas con participación social en la perspectiva de constituir la educación en un factor estratégico de desarrollo local. Incluye en sus metas el fortalecimiento docente y de aprendizajes y la incidencia en política pública, para lo cual se consideró necesario que las comunidades educativas desarrollen capacidades de construcción, proposición y negociación de políticas públicas que contribuyan al mejoramiento de la calidad educativa.

En este proceso, una importante población del Distrito Municipal N° 3 de El Alto se ha involucrado en proyectos educativos concretos, como por ejemplo, el proceso de fortalecimiento para maestros en ejercicio, que ha recuperando

la escuela y el aula como espacios permanentes de aprendizaje e innovación; la capacitación de juntas escolares, que ha potenciado el ejercicio de la democracia y las capacidades de liderazgo; el trabajo con jóvenes, adolescentes y autoridades que aportan a "mejorar la calidad de la educación desde la vida y para la vida, para responder a las demandas del distrito y proyectar la acción educativa al desarrollo local".

Contexto de la experiencia

El Alto es una ciudad en permanente crecimiento, su ubicación geográfica le permite acoger a gran parte de los migrantes de las áreas rurales y de otros departamentos. Este incremento de la población ha dado lugar a la consolidación de 8 Distritos Municipales que viven con distintos problemas. Esta situación, entre otras, hace que El Alto sea reconocida como una ciudad en permanente emergencia y con frecuentes movilizaciones, muchas veces relacionadas con la falta de satisfacción de demandas vecinales o problemas nacionales.

Se ubica a 4000 metros de altitud, su clima es frío y seco. Exceptuando algunas zonas, tiene un perfil urbanístico complejo, en el cual se entremezclan construcciones modernas y viviendas familiares que mantienen rasgos rurales; es una mancha urbana que se divide en los sectores sur y norte. En los primeros cinco años de este milenio fue escenario de insurrecciones de la guerra del gas (el año 2003) y de permanentes movilizaciones; en mayo y junio del 2005 demandaron la nacionalización de los hidrocarburos y rechazaron el proyecto neo liberal, así como la sobreexplotación y la entrega de los recursos naturales del país. Su participación fue definitiva para el cambio de gobierno y los procesos de transformación que actualmente se viven en Bolivia.

Políticamente se organiza en distritos municipales, uno de ellos es el Distrito municipal "3" (DM3) que, como parte de esta ciudad, registra un permanente crecimiento demográfico y una significativa inserción de la población en la economía informal. Los índices de pobreza, las necesidades básicas insatisfechas y la irrupción de movimientos sociales configuran su cotidianidad.

En el espacio del DM3, la calidad de los procesos educativos no lograba responder a las demandas y proyecciones sociales. La implementación del Programa de Reforma Educativa no aseguraba la superación de este problema, que es una preocupación que se encuentra inmersa dentro del conjunto del Sistema Educativo Boliviano. En el

caso de los docentes, el impacto de los procesos de capacitación impartidos en torno a las necesidades del Programa de Reforma Educativa no se materializaba en innovaciones que respondieran a propuestas diseñadas y ejecutadas de manera sistemática para lograr cambios en la calidad de los aprendizajes.

Así, el ámbito municipal adquiere una nueva dimensión y es asumido como espacio territorial estratégico para el desarrollo humano debido a las posibilidades de implementar mecanismos de vinculación directos entre el municipio y la sociedad civil.

La construcción de comunidades educativas empoderadas y con capacidad de propuesta no aparecía como una opción que contribuyera a mejorar la calidad de la educación. La acción muchas veces aislada de padres y madres de familia se limitaba a respaldar decisiones tomadas por otros sujetos; participar en las definiciones de lineamientos de políticas locales para avanzar en la superación de dificultades globales se concebía como algo inimaginable. Este telón de fondo ha venido marcando las acciones educativas de una población cuestionada por su realidad.

En este plan se consideró el contexto de transformaciones del Estado Boliviano determinado por la promulgación de un conjunto de leyes, como la Reforma Educativa, la Participación Popular, la Descentralización Administrativa, la Ley de Municipalidades, entre otras. Así, el ámbito municipal adquiere una nueva dimensión y es asumido como espacio territorial estratégico para el desarrollo humano debido a las posibilidades de implementar mecanismos de vinculación directos entre el municipio y la sociedad civil, constituyéndose en un escenario de mayor equidad distributiva, de integración, de participación, de planteamiento de reivindicaciones específicas y de interlocución directa.

Los actores de la sociedad civil (la Asociación de Directores, los representantes docentes de Núcleos Educativos, el Director Distrital de Educación del Sector Sur, el Comité de Vigilancia, las Juntas

Escolares y las comunidades de madres y padres de familia, docentes, estudiantes y directores de unidades educativas) se han constituido en los principales impulsores del Comité Distrital de Educación del DM3, constituyendo en conjunto la base social de esta instancia estratégica.

Los procesos educativos de la experiencia

Los procesos educativos de la experiencia tienen un sentido integral porque abordan un conjunto de líneas de acción y cuentan con sujetos del sistema educativo, con quienes se han impulsado acciones de fortalecimiento para el desarrollo y construcción de conocimientos y competencias que les permitan construir una nueva ciudadanía activa involucrada en la definición de políticas públicas educativas locales.

Para una mejor comprensión de la experiencia en la incidencia en políticas públicas educativas a nivel local, se incluye de forma resumida el trabajo desarrollado con los actores de mayor relevancia en el campo educativo. Estos se concretan desde tres líneas de acción:

- **Fortalecimiento docente**

Se efectuaron acciones de fortalecimiento de docentes de escuelas públicas en ejercicio de sus funciones, quienes han ido fortaleciendo capacidades para la diversificación curricular y la gestión institucional. Los contenidos incluyen tres áreas de formación: Pedagógica, Gestión Educativa e Investigación-acción, las cuales están aplicadas a la práctica de aula y son el eje troncal de la innovación. En términos metodológicos, cada área del conocimiento comprende un conjunto de módulos que abarcan y desarrollan de manera interactiva contenidos teóricos y prácticos relacionados al proceso de construcción de conocimientos individuales y colectivos. Los materiales educativos han sido desarrollados por el equipo técnico del CEBIAE y en ellos se recupera toda la experiencia institucional en la formación docente.

Este proceso viene incidiendo en la transformación del contexto escolar, siendo sistematizado por el equipo técnico del CEBIAE y por los propios docentes. Actualmente las innovaciones son registradas en términos de la elaboración y puesta en marcha de Proyectos Educativos Institucionales y de aula.

- **Fortalecimiento de aprendizajes**

La experiencia realizada en escuelas coadyuva al desarrollo de estrategias de aprendizaje; los

avances están siendo actualmente retomados y validados en redes educativas a través de talleres extensivos de capacitación. Se trata de procesos de diversificación curricular que incluyen diagnósticos participativos, planificaciones y estrategias de aprendizaje relevantes y significativas que recuperan los contextos local y nacional como contenidos que están relacionados con aptitudes cognitivas, procedimentales y actitudinales. Por ejemplo, los diagnósticos de aula para la diversificación curricular se han desarrollado, en algunos casos, en calidad de línea de base que es retomada de manera comparativa para ver los avances del proceso de aprendizaje y, en otros, en calidad de diagnósticos secuenciales de acuerdo a categorías observables previamente definidas. Estos recursos han dado lugar a sostener organizaciones y planificaciones entre niños/as, acciones cooperativas entre ellos, autonomía en la realización de los trabajos de aula, recuperación activa de conocimientos previos, entre otros.

Como producto de las acciones de esta experiencia se advierte cambios de actitud en niños, niñas y adolescentes, mayor conocimiento y reflexión sobre situaciones concretas de la vida cotidiana, comunicación más fluida, mayor producción de texto escrito y relación horizontal entre el docente y el estudiante. Se cuenta también con documentos sistematizados sobre los procesos de las áreas de lenguaje y comunicación, matemática y ciencias de la vida.

- **Incidencia en política pública**

En esta línea, se han desarrollado procesos permanentes de capacitación (con la participación de autoridades, docentes, estudiantes, juntas escolares y padres y madres de familia del DM3) a partir de la constitución de escenarios de análisis sobre la realidad del país y la problemática educativa. Dichos procesos han generado un movimiento socioeducativo con corresponsabilidad en las transformaciones y acciones, respondiendo a expectativas, demandas, problemáticas sobre la situación en el distrito y recuperando las experiencias de los diferentes sectores sociales con el propósito de desarrollar la calidad educativa.

La construcción del espacio público se traduce en:

Jornadas Educativas, las que se han constituido en un escenario comunitario de información, debate y dinamización del PDED3, tiene un carácter ampliado, las Jornadas han sido planificadas por el Comité Distrital de Educación y el CEBIAE, en ellas participan el Alcalde, las autoridades educativas del Municipio y del Distrito y las comunidades de docentes, directivos, padres y madres, estudiantes.

Mesas de Trabajo. Constituidas por distintos actores sociales (docentes, estudiantes, padres y madres de familia y representantes de algunas juntas vecinales). Son instancias en las que se profundizó el análisis y la construcción de propuestas concretas y viables que mejoren la educación en el Distrito 3 y El Alto. La meta de cada Mesa fue elaborar lineamientos de propuestas y políticas educativas. El proceso este trabajo ha sido tratado con mayor profundidad en el Congreso Educativo del Distrito 3.

Mesas Estamentales. Son nuevas formas de organización por comunidades de docentes, directivos, padres y madres de familia y estudiantes. Este espacio tuvo un carácter extensivo, pues en él se enriquecieron y validaron las propuestas de lineamientos de políticas educativas construidas en las Mesas de Trabajo. El funcionamiento de estas Mesas se dio previamente a la realización del Congreso Educativo del DM3. Han representado un espacio político importante donde se han incorporado representantes de las unidades educativas.

Hoy se puede decir que es posible diseñar lineamientos de políticas educativas con participación social a través del diálogo, el consenso y el debate.

Congreso Educativo del Distrito Municipal N° 3. Es la máxima instancia de participación social. En este evento se aprobaron las políticas educativas con amplio consenso social. Los contenidos abordados, desde las Jornadas Educativas hasta el Congreso del distrito, han tenido continuidad y están referidas a: Diversificación Curricular, Gestión Educativa, Recursos Humanos, Sistema de Evaluación, Bienestar Estudiantil, Infraestructura, equipamiento y mobiliario.

Sin lugar a dudas, esta experiencia representa un hecho inédito en el espacio municipal, pues ha pasado por la construcción del espacio público del DM3 y la constitución de sujetos sociales, individuales y colectivos con capacidad de participación propositiva y proactiva que no mide esfuerzos para lograr una educación pública de calidad. Es la expresión del fortalecimiento de actores sociales que han tenido que enfrentar y afectar subjetividades, imaginarios y realidades de la vida cotidiana para asumir la decisión de definir los lineamientos de políticas educativas para su espacio.

Quienes han vivido la experiencia reconocen que ya no es posible que las políticas públicas educativas, desde el sentido de búsqueda del bien común, sean emitidas al margen de los intereses de los sectores mayoritarios; se ha transgredido el orden establecido y el ejercicio del poder. Hoy se puede decir que es posible diseñar lineamientos de políticas educativas con participación social a través del diálogo, el consenso y el debate.

Paralelamente al compromiso asumido por el CEBIAE en el plan propuesto, la Sub Alcaldía del Distrito y la Honorable Alcaldía Municipal de El Alto, han firmado un convenio de contrapartes donde se estableció la dotación de equipamiento y mobiliario y la construcción de edificaciones escolares para el distrito, lo cual se ha hecho efectivo con financiamiento de la cooperación internacional canalizado por la comuna.

EL COMITÉ DISTRITAL DE EDUCACIÓN Y SU FUNCIONAMIENTO

En términos de estructura organizativa y administrativa, el Comité Distrital de Educación es la máxima instancia política impulsora de la experiencia. Cumple una función orientadora sobre el quehacer educativo, relacionándolo con el desarrollo local. Define lineamientos y acciones que tienen que ver con el Plan, es el espacio donde se debate, negocia y construye consensos. A nivel operativo, se complementa con niveles directivos del municipio de El Alto e instancias ejecutoras de acciones en el DM3, donde existe una interacción educativa enriquecedora.

Está constituido por el Sub-Alcalde, el Director Distrital de Educación, el Director Municipal de Educación, Representantes de la Asociación de Directores de El Alto y El Distrito, el Comité de Vigilancia, Representantes de Juntas Escolares y Representantes de Docentes y Estudiantes. El CEBIAE, en calidad de aliado estratégico, es responsable de ejecutar el Plan; la Dirección Distrital de Educación del Sector Sur coordina acciones y propuestas concretas y está articulada de manera complementaria con autoridades, directores de núcleos y unidades educativas, representantes de juntas escolares, docentes estudiantes y representantes de organizaciones. En este ámbito se ha fortalecido el análisis, la reflexión, la capacidad de propuesta, el trabajo coordinado, el aprendizaje colectivo y la construcción permanente de estrategias metodológicas.

DIFICULTADES EN EL DESARROLLO DE LA EXPERIENCIA

Entre las dificultades se puede mencionar las siguientes:

- **La baja calidad de la formación de los docentes en ejercicio.** Para remontar este aspecto se intensificó una formación teórico – práctica complementada con la investigación – acción. Se asumió la metodología de talleres, promoviéndose el desarrollo de seminarios de análisis y reflexión vinculados a competencias y temas de la malla curricular. Como son varios los/as docentes de una misma unidad educativa que asisten a estos procesos de fortalecimiento profesional, se han podido conformar equipos de trabajo que desarrollan aprendizajes entre pares, lo cual se ha convertido en una alternativa frente a las limitaciones y necesidades que surgen en el proceso.
- **La sostenibilidad de los aprendizajes.** La continuidad de las acciones de innovación educativa, el trabajo previo y los tiempos destinados a las transformaciones en las aulas se enfrentan con una débil autonomía y, en algunos casos, con baja capacidad de liderazgo pedagógico. Para tratar de remontar este aspecto se han desarrollado observaciones de aula entre docentes y análisis de sus prácticas, particularmente de las estrategias que promueven aprendizajes significativos.

Las dificultades en términos de incidencia en política pública se refieren básicamente a dos elementos: La participación de las Juntas Escolares en la gestión institucional y la definición de políticas educativas locales.

Con fines de análisis, se debe reconocer que la participación de las Juntas Escolares y sus bases en la gestión institucional está mediada por comprensiones, imaginarios, experiencias y actitudes que estas mantienen respecto a su rol. Con frecuencia se ha observado un ejercicio de control social autoritario con bajos niveles de diálogo y sentido de confrontación con otros miembros de la comunidad educativa. Otros elementos perturbadores son el cambio de las Juntas Escolares y/o la perpetuación del nivel directivo. Todas estas problemáticas han sido retomadas como fuente de reflexión para incorporarlas en las capacitaciones.

Actualmente está en ejecución un plan de capacitación organizado en unidades temáticas cuyo contenido tiene que ver con la dimensión legal (elementos de gestión desde lo técnico - pedagógico), la dimensión política (mediante

análisis de la realidad) y la dimensión de liderazgo situacional (vinculada a la construcción y empoderamiento de comunidades educativas).

En cuanto a la definición de políticas, se advertía una baja proyección de las comunidades educativas respecto a su participación en la definición de políticas educativas. Esta situación ha ido cambiando, principalmente debido a que se fue tratando el tema en la elaboración de la Agenda de Necesidades, en las Mesas de Trabajo, en las Mesas Estamentales y en las Jornadas Educativas, hasta derivar en el Congreso Educativo del Distrito 3, donde quedó clara la definición de lineamientos de políticas educativas.

Es importante remarcar que las mayores dificultades han estado y están vinculadas a cuestiones del contexto, como por ejemplo, los conflictos sociales, el cambio de autoridades, los paros cívicos, huelgas prolongadas del magisterio, disponibilidad de tiempos de las comunidades educativas y la permanencia prolongada en funciones directivas. Estas situaciones han dado lugar a buscar soluciones con los representantes de las comunidades educativas y el propio Comité Distrital de Educación.

Con fines de análisis, se debe reconocer que la participación de las Juntas Escolares y sus bases en la gestión institucional está mediada por comprensiones, imaginarios, experiencias y actitudes que estas mantienen respecto a su rol.

Lecciones aprendidas

En el caso de esta experiencia, conviene precisar que este proceso funcionó por la ponderación de los siguientes elementos:

Una lectura apropiada del contexto

Con los cambios estatales los municipios estaban obligados a cumplir una nueva función en el tema educativo, desde la Ley de Reforma Educativa se les atribuía la gestión de recurso materiales, pero el problema educativo trascendía la cuestión material. En los espacios municipales, los diagnósticos educativos no eran nada alentadores y no se podía hablar de desarrollo humano y desarrollo local con una población cuya pobreza se

expresaba también en bajos niveles de escolaridad, altos índices de deserción, repitencia, extraedad y un profundo cuestionamiento a la pertinencia de la enseñanza y el aprendizaje. Esta situación, entre otros factores, propició que existiera una amplia apertura por parte del Municipio y de las Comunidades Educativas a los planteamientos del CEBIAE, que en ese momento elaboraba un Plan Institucional orientado a afectar los problemas de la educación mediante procesos participativos de fortalecimiento y empoderamiento de los sujetos sociales para avanzar hacia un desarrollo local con un sentido integral.

Lo anterior permite afirmar la importancia que ha tenido la lectura de la realidad para situar en su real dimensión el planteamiento institucional.

Los problemas referentes a la formación docente se van superando y se van entendiendo como problemas del sistema educativo nacional que deben ser resueltos.

Desarrollo de una propuesta técnica con intencionalidad político - educativa

La propuesta tiene un sentido integral. Se ha trabajado en dos dimensiones: la intencionalidad político – educativa y el plano técnico – pedagógico.

La primera dimensión se encuentra respaldada por la intencionalidad político – educativa que se refleja en sus referentes teóricos, la concepción, el enfoque, la acción y los principios de la educación popular. En ésta se considera a la educación como un proceso en y para la vida, una educación democrática, intercultural, comprometida con la transformación social, integral en el sentido del desarrollo de la persona en todos sus valores, potencialidades y características, en síntesis, un factor importante para el desarrollo humano. En esta dimensión se encuentra inserto el posicionamiento sobre la realidad y el empoderamiento de los actores sociales, el cual tiene que ver con sentidos de transformación social y con el compromiso, la acción propositiva y el ejercicio de una ciudadanía plena.

En el plano de la dimensión técnico – pedagógica, el funcionamiento y los avances se dieron gracias a la existencia de una instancia responsable de operar el proyecto, a la constitución de una estructura organizativa y a la participación sobre la base de representaciones de organizaciones sociales vigentes, todo lo cual se fue consolidando

en el tiempo debido a los importantes niveles de participación y compromiso social. El Fortalecimiento docente, el Fortalecimiento de los aprendizajes y la incidencia en políticas públicas aparecen como las líneas de intervención más pertinentes para intervenir desde la escuela en el ámbito público e impactar en el contexto del distrito y la ciudad.

El funcionamiento de estas líneas de intervención resulta factible porque responden a metas y objetivos de la comunidad educativa. Con el fortalecimiento docente se logró responder a las necesidades de los docentes, cuya acción se proyectó al espacio público, dejando en claro que el tema educativo está vinculado también al desarrollo local. Los problemas referentes a la formación docente se van superando y se van entendiendo como problemas del sistema educativo nacional que deben ser resueltos.

El mejoramiento de los aprendizajes abordados desde la relevancia social y pertinencia cultural evidencian cambios en la formación de niños y niñas. Lentamente, los estudiantes, junto a sus docentes, van (re)descubriendo las potencialidades y competencias de las personas y del contexto.

La incidencia en política pública ha logrado funcionar adecuadamente debido a la participación de los diferentes miembros de las comunidades educativas y debido a que el análisis de la experiencia recuperó la cotidianidad de la escuela que, por cierto, es común a todas las personas involucradas en el proceso. Esto permitió generar interacciones con un sentido democrático, establecer problemas y buscar alternativas que han sido sistematizadas en la línea de construcción de políticas públicas educativas con base social.

La relación y negociación entre gobierno local y sociedad civil

Haciendo una lectura del pasado inmediato, se puede decir que se han afectado imaginarios y se han roto barreras respecto a la relación tradicional entre gobierno local y sociedad civil. Actualmente, la vinculación con el municipio se realiza de forma horizontal y dialógica; se ha planteado una propuesta concreta que ha sido retomada, por el interés explícito del municipio de invertir en educación, desde la proyección del desarrollo local. En esta conexión, se han establecido acuerdos operativos que han llevado al funcionamiento y la concreción del procesos, por ejemplo, la participación de autoridades en eventos educativos les otorga relevancia, en muchos casos participan en las planificaciones y son corresponsales de las acciones, pero además, para apuntalar este proceso cumplieron con el compromiso de dotar de nuevas edificaciones y

responder a las exigencias de equipamiento de las unidades educativas del DM3.

El hecho de contar con la participación de las autoridades del municipio le ha otorgado al proyecto un nivel de legalidad y reconocimiento social en el ámbito público. Por su parte, el municipio presenta esta experiencia como una acción efectiva dirigida al mejoramiento de la calidad educativa y valora el aporte institucional y el de las organizaciones sociales. Desde este accionar se ha comenzado a incentivar la cultura de establecer alianzas estratégicas con instituciones y organizaciones de base. Esta forma de relación social instituida hace que el Municipio de El Alto sea reconocido por el apoyo que brinda a la educación y por el interés que tiene de invertir en la formación de recursos humanos para superar los problemas de exclusión social, pobreza y marginalidad.

La democratización de los espacios públicos

Entre los elementos significativos de la experiencia está la constitución y democratización de los espacios públicos, lo cual ha sido posible debido al buen grado de receptividad que tuvieron las convocatorias y a los niveles de participación registrados, tanto de representantes de organizaciones como de grupos de base. Esto tiene que ver en buena medida con el nivel de reconocimiento social que tiene el CEBIAE en el espacio del Distrito 3. En cada instancia constituida se logró establecer distintos niveles de organización, por ejemplo, las Mesas de Trabajo

se encontraban internamente dinamizadas por un responsable y contaban con un plan de actividades, así como con apoyo institucional en términos técnicos y de funcionamiento.

El fortalecimiento a las formas de organización que se dieron en el proceso, junto a la capacitación, han hecho posible afianzar capacidades de liderazgo en docentes, directivos, padres y madres de familia y estudiantes, logrando así fortalecer nuevos actores con dichas capacidades.

De manera general, los y las representantes de las comunidades educativas están directamente conectados con sus estamentos y al mismo tiempo sostienen contactos con niveles directivos, esto hace que existan circuitos de relación y no se generen quiebres entre líderes y representados, tendencia que se advierte con frecuencia en las jerarquizaciones de representación social.

Soporte financiero

La disponibilidad financiera incide en el funcionamiento de cualquier experiencia. En el caso particular del Distrito 3, el funcionamiento ha sido canalizado por el CEBIAE y se ha recurrido a contrapartes locales. En todo caso, está claro que existe corresponsabilidad de las personas que son parte del proyecto y que, aunque en términos económicos no se visualice de manera tangible su aporte económico, éste se encuentra en la contribución de tiempos (productivos) que destinan a las diferentes actividades que asumen bajo su responsabilidad.

SEIS PAÍSES Y UNA EXPERIENCIA COMPARTIDA INCIDENCIA POLÍTICA A NIVEL REGIONAL EN CENTRO AMÉRICA

Francisco Cabrera¹

La experiencia de incidencia política a nivel regional en el ámbito de la educación que el CEAAL ha acumulado en Centro América es producto de dos líneas de acción:

- a. La experiencia previa desarrollada por sus organizaciones en forma individual y en el contexto de sus respectivos países.
- b. La experiencia conjunta como red actuando en una región de seis países con similitudes pero también con diferencias importantes, sobre todo en campos como el de la política educativa.

Los planteamientos que se comparten en este artículo han sido extraídos de la experiencia de hacer incidencia política y pretenden resumir algunas de las reflexiones que muchas veces han pasado por nuestra mente cuando hacíamos el recuento de lo actuado y vislumbrábamos nuevos procesos.

Es importante indicar que el CEAAL ha venido realizando un esfuerzo articulado de incidencia política en Centro América desde finales de 2004 gracias al apoyo de Ibis Dinamarca.

1. Resumen de la experiencia de incidencia regional

A manera de contexto, se pueden aportar los siguientes elementos que ubican la experiencia:

- a. La experiencia ha sido realizada durante poco más de tres años.
- b. Ha sido realizada en seis países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.
- c. Ha sido coordinada desde Guatemala, donde se ubica la Coordinación Regional.

- d. Se ha trabajado principalmente con la intervención de las organizaciones más involucradas en el tema que cuentan con experiencia propia en sus países.

Para hacer incidencia política hay que hacer dos revisiones básicas; de factores externos y de factores internos.

Para lo externo se debe tener en cuenta:

- La integración económica y política en el escenario de la diversidad de los países de la región, la cual se ha visto caracterizada por los tratados comerciales pero sigue toda una lógica basada en el establecimiento del libre comercio que ha impactado seriamente sobre ella.
- La predominancia de las derechas. Salvo el reciente caso de Nicaragua (en 2007 ha habido cambio de gobierno), en el resto de países los gobiernos predominantes representan diferentes expresiones de la derecha, lo que supone un distanciamiento de los objetivos generalmente perseguidos por las organizaciones que forman parte del CEAAL en la región.

Para lo interno se debe considerar:

- La diversidad de los Colectivos Nacionales en su formación, experiencia y dinámica. Cada Colectivo tiene una historia propia y un estilo de funcionamiento. No se puede partir de la premisa de que los Colectivos funcionan de igual manera.
- La diversidad de los Colectivos Nacionales en términos de sus relaciones con otros actores. Cada Colectivo tiene, por ejemplo, una interlocución con el gobierno y otra distinta con organizaciones gremiales de docentes y,

¹ Coordinador para Centro América del CEAAL. Es miembro y directivo de la Comisión Consultiva para la Reforma

en general, con organizaciones de la sociedad civil. Resulta muy importante reconocer estas diferencias, ya que si bien son un reflejo del contexto de cada país, también establecen limitaciones y abren oportunidades.

1.1. AGENDA REGIONAL DE INCIDENCIA

El primer paso de la acción regional fue la formulación de una agenda de incidencia política en educación para la región. Dicha agenda fue construida por los Colectivos en un esfuerzo conjunto durante el año 2004.

La agenda define lo que los Colectivos se propusieron conseguir en un período de cuatro

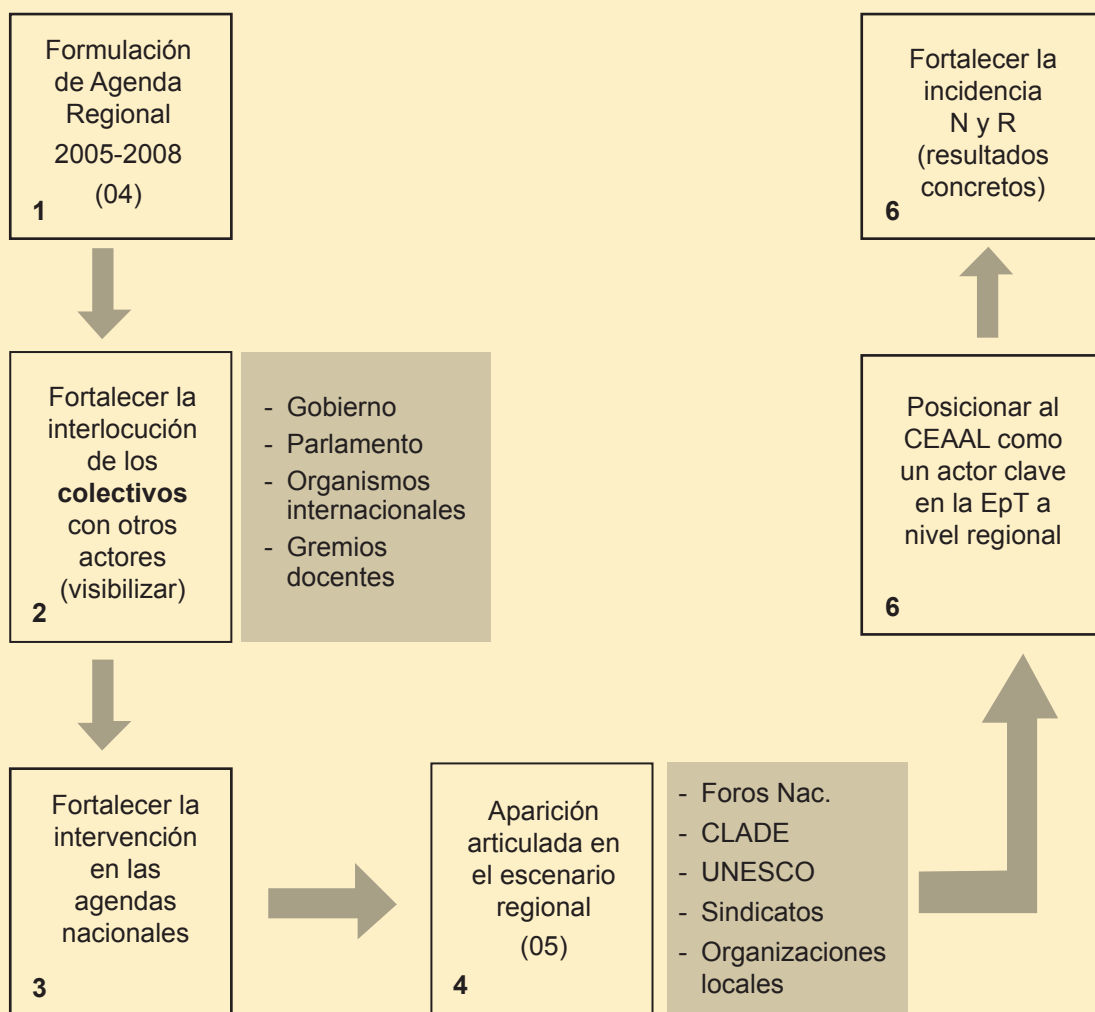
años y establece las estrategias generales, los componentes temáticos de la agenda y las acciones para conseguir lo propuesto.

La construcción de esta agenda ha sido un factor clave porque ayudó a ubicar los esfuerzos comunes y a identificar los procesos a impulsar en la región, lo que también implica realizar las acciones a nivel nacional en consonancia con lo regional.

1.2. LA RUTA DE LA INCIDENCIA

La experiencia centroamericana ha seguido hasta hoy la siguiente ruta, presentada aquí a grandes rasgos, solo a manera de ilustración del proceso:

Ruta de la Incidencia (grandes pasos) (2004 - 2007)



1.3. *BALANCE*

Un recuento rápido de los resultados de la experiencia nos permite presentar el siguiente balance:

Resultados intermedios que se han logrado en una experiencia corta de tres años de acción

- Se ha posicionado al CEAAL en los países y a nivel regional.
- Se ha generado presión sobre los gobiernos para el cumplimiento de la Educación para Todos y Todas.
- Se ha contribuido a institucionalizar un espacio regional de seguimiento a la Educación para Todos y Todas mediante el esfuerzo de convocación realizado por la UNESCO (que reúne a gobiernos, parlamento, cooperación internacional y sociedad civil).
- Se ha incluido el derecho a la educación en los discursos de algunos gobiernos de la región; sin embargo se debe considerar el hecho de que referirse al derecho a la educación puede tener distintas interpretaciones.
- Se ha establecido articulación sólida con algunos actores: Foros de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), UNESCO, entre otros.
- Se está consiguiendo el apoyo solidario de agencias de cooperación, principalmente de Ibis Dinamarca y, recientemente, de Educación sin Fronteras de España.
- Conocemos mejor el terreno de lo regional. Se ha adquirido un conocimiento cercano de la realidad educativa y social de los países, entendiéndose mejor las diferencias y similitudes.

En síntesis, el proceso de la incidencia no es fácil, requiere de una preparación y de un conjunto de condiciones determinadas para que pueda convertirse en algo real, en algo que logre resultados valiosos.

También se pueden identificar algunos pendientes en la acción regional de incidencia:

- Realizar formulaciones provistos de una metodología para medir los impactos de la incidencia. En esta fase, la región se atiende al proceso que se sigue desde el Grupo de

Trabajo de Incidencia en Política Educativa del CEAAL.

- Reformular la Agenda Regional de Incidencia para un nuevo período (2008-2011).
- Consolidar la acción de los Colectivos Nacionales a nivel de cada país en forma paralela a los esfuerzos regionales. La agenda regional no puede funcionar si los Colectivos no funcionan a nivel nacional.

2. Reflexiones sobre la incidencia política extraídas de la experiencia

En la medida en que los Estados de la región fueron transitando hacia la democracia, aunque fuera esta meramente formal, las organizaciones civiles han tenido que ir adecuando sus discursos y sus prácticas hacia aquellas que prometen algunos resultados, quizá más lentos y menos dramáticos de lo deseable pero más viables ante la imposibilidad de producir cambios rotundos y rápidos.

En este sentido, la práctica de la incidencia política se ha venido desarrollando como una alternativa válida para buscar en conjunto los mismos objetivos de hacer justicia social, económica, política y cultural, así como de promover equidad en las oportunidades y en el acceso a los asuntos fundamentales (ya sean servicios básicos o recursos materiales).

Hacer incidencia no es sencillo, sobre todo porque para hacerla hay que reconocer previamente ciertos principios. A continuación presentamos algunos:

- El poder no está en nuestras manos, se encuentra en manos de otros que no siempre pensarán como nosotros.
- La incidencia es un camino (generalmente) largo que debe recorrerse para lograr las cosas que queremos.
- Hay que contar con análisis y propuestas frente a lo que queremos cambiar y, sobre todo, tener la capacidad para poder plantear estos dos elementos.
- La incidencia requiere que se tenga un profundo conocimiento del objetivo en el cual se quiere incidir y del entorno del mismo.
- La incidencia muchas veces derivará en procesos de negociación, los cuales se rigen por el principio de que “nadie logra todo lo que quiere”.

En síntesis, el proceso de la incidencia no es fácil, requiere de una preparación y de un conjunto de condiciones determinadas para que

pueda convertirse en algo real, en algo que logre resultados valiosos.

Presentamos algunas consideraciones extraídas de las reflexiones hechas por las organizaciones que han trabajado en el tema:

- La incidencia política es un proceso largo y complejo que requiere persistencia y creatividad.
- El éxito de la incidencia política se construye sobre la base de victorias pequeñas, compartiendo los logros entre todos y todas, aprendiendo de los fracasos y siempre enfocándose en un horizonte lejano.
- El fortalecimiento de alianzas y el trabajo en coaliciones multiplican las posibilidades de éxito de la incidencia política.
- La articulación de esfuerzos entre técnicos y bases es importante para el diseño e implementación de estrategias de incidencia política.
- Es importante dedicar tiempo y recursos a la etapa de planificación de la estrategia de incidencia política para poder asegurar un uso más efectivo y apropiado de recursos limitados.
- Mientras más claro se tenga el objetivo macro y las metas específicas, mayores serán las posibilidades de éxito.
- La investigación es un elemento clave para la incidencia política.
- Hay que tener cuidado con la denuncia y la confrontación directa en la implementación de estrategias de incidencia política. La meta es persuadir.
- Hay que evaluar críticamente los recursos y capacidades (fortalezas y limitaciones) de la organización para asumir compromisos y cumplir con tareas concretas para la incidencia política.

La auditoría social es un proceso clave que auxilia a la incidencia. Debemos entenderla como la facultad, pero también la capacidad y habilidad, de valorar y criticar las acciones públicas que afectan a la población de una manera determinada.

La auditoría social es también una herramienta práctica que puede entrar en juego en los procesos de incidencia política. En un contexto que pretende ser democrático, las y los ciudadanos, por medio de sus organizaciones, pueden hacer auditoría social de todos aquellos procesos y fenómenos que se consideren relevantes para la sociedad, particularmente los respectivos a temas como la ejecución de políticas públicas y el funcionamiento democrático de las instituciones, así como de sus resultados.

FACTORES CLAVES PARA LA INCIDENCIA POLÍTICA

El éxito de los procesos mencionados está condicionado a factores tales como:

- I. Preparación previa: planificación.
- II. Claridad de los objetivos.
- III. Conocimiento del sujeto (persona, entidad, grupo, etc.) en el que se incidirá y de su entorno.
- IV. Capacidad de análisis y propuesta.
- V. Habilidad para la negociación.
- VI. Algo que a pesar de los cambios en la cultura política de los pueblos sigue siendo importante: la capacidad de convocatoria y la fuerza social que posee la causa.
- VII. Evaluación

I. Preparación previa: planificación

La educación y la formación deben desarrollar las capacidades de análisis, de proyección estratégica, de argumentación, de articulación organizativa interna y externa, entre otras, a fin de hacer factible la defensa de los derechos humanos y garantizar la concreción de los cambios necesarios para el desarrollo social.

Se requiere el desarrollo de capacidades tales como:

- Capacidad para investigar, planificar, programar, evaluar, sistematizar, proyectar y monitorear procesos de intervención en la realidad por transformar.
- Capacidad para organizar, motivar, difundir, comunicar, capacitar, negociar, y cabildear, es decir, para articular las relaciones sociales que garanticen incidencia en los procesos de toma de decisiones.
- Fortalecer las capacidades de argumentación para ser empleadas en las negociaciones.

Los ciudadanos informados están mejor preparados para aprovechar las oportunidades, obtener servicios, velar por sus derechos, negociar eficazmente y controlar las acciones del estado y de los actores no estatales.

De este modo, diversas organizaciones de la sociedad civil (populares, comunitarias, ONGs, etc.), asumen directamente la lucha por las reivindicaciones, haciéndose necesaria la adquisición de competencias y destrezas para fortalecer la organización y desarrollar acciones de incidencia política para establecer decisiones favorables a sus intereses.

La preparación previa puede ser un factor muy importante a favor del proceso; sin embargo,

no es decisiva, ya que se puede adquirir y generar en procesos formativos planificados. Algunas de las experiencias conocidas que han resultado exitosas han formado sus capacidades sobre la marcha.

II. Claridad de los objetivos

¿Qué es lo que queremos lograr?

- Fortalecer la democracia participativa
- Cambiar políticas
- Crear nuevas políticas
- Evidenciar una necesidad en particular
- Visibilizar una situación
- Provocar desgaste en el gobierno

Es fundamental saber por qué se está luchando. No es común que todos los involucrados estén totalmente de acuerdo con lo que se está buscando, lo cual demanda un ejercicio de discusión y revisión de los objetivos. Conviene ser lo más claros posible para lograr la coincidencia.

Los objetivos a lograr deben reunir al menos un par de características:

- Ser notoriamente superiores a la situación actual o a la tendencia natural.
- Ser viables. No perseguir objetivos inalcanzables.

III. Conocimiento del sujeto en el que se incidirá y de su entorno

El conocimiento del sujeto en el que se va a incidir es una cuestión estratégica. Esto implica varias cuestiones claves, tales como:

- Saber quién es (si es una entidad, quiénes la conforman)
- ¿Qué buscan?, ¿Qué quieren lograr?
- ¿En qué se apoyan políticamente?
- ¿Qué tan fuertes son sus planes o planteamientos?
- ¿Cuáles son sus puntos débiles?

Esto se logrará como resultado de investigaciones específicas, pero también como resultado de la relación que se pueda tener con el propio sujeto (o con quienes están conectados con él). Todo esto se da a través de una revisión histórica que nos dice qué ha hecho el sujeto hasta ahora y cómo llegó a donde está.

IV. Capacidad de análisis y de propuesta

Desarrollar la capacidad de propuesta e incidencia es difícil. La educación que han recibido los sectores populares, directa o indirectamente, ha estado abocada a convertir a los sujetos en fuerza de trabajo, en empleados que no piensan y que

solo ejecutan las órdenes de otro. Sin embargo, sin un análisis calificado no hay posibilidades de establecer una propuesta útil, y sin propuesta no hay posibilidades de incidencia política. Por eso, desarrollar la capacidad de análisis y propuesta es muy importante.

Estos dos factores requieren naturalmente de condiciones favorables para su realización. Normalmente se necesita contar con cuadros técnico-políticos que recogen del análisis colectivo los insumos necesarios para darle forma tanto a la visión organizada de la situación como a la situación deseada (que viene a ser la propuesta).

V. Habilidad para la negociación

La negociación es un elemento presente en todo proceso de incidencia. Nuestras organizaciones pocas veces se han formado para negociar; la tradición todavía presente de denuncia y demanda muchas veces no deja que despeguemos adecuadamente hacia un escenario de distinta naturaleza, como lo es el de la negociación política.

Está basada en el interés mutuo por encontrar una solución o una mejor condición para una situación determinada. Está regida por el principio de que las partes que negocian tienen la voluntad de encontrar un punto de equilibrio. Nadie logra 100% y nadie logra 0%. Obliga a tener puntos o temas prioritarios en los que definitivamente no se puede dar marcha atrás y otros que se pueden “sacrificar”.

También puede convertirse en un mecanismo de bloqueo que evita que un proceso avance, entreteniéndose así el interés y “ganando” tiempo en tanto las circunstancias cambian.

La habilidad para la negociación suele tener dos fuentes: la capacidad natural y la experiencia.

VI. La capacidad de convocatoria y la fuerza social que posee la causa

La fuerza social que compone un proceso de incidencia suele ser decisiva si se emplea adecuadamente. Los procesos de incidencia sin fuerza social tienen menos posibilidades de ser exitosos, aunque no por ello están perdidos.

La fuerza social debe entenderse como la fuerza que respalda un planteamiento. Puede estar basada en personas y grupos humanos (campesinos, sindicalistas, migrantes, pobladores, etc.), pero también puede basarse en grupos relativamente pequeños cuyas acciones afectan a grandes mayorías (empresarios, funcionarios internacionales, etc.).

La capacidad de convocatoria de una causa apoya y legitima las acciones que, en su nombre, hacen y manifiestan los líderes visibles de la misma.

VII. Evaluación del proceso

En diferentes momentos, pero especialmente al final del proceso, es necesario realizar una evaluación de lo realizado. La evaluación representa una oportunidad para “aprender lecciones” que servirán para mejorar las prácticas futuras. Es preciso evaluar tanto a los resultados como a los procesos y actores que intervinieron.

La evaluación debe ser el punto culminante de un proceso, el paso necesario para dar inicio a otro. Quien no evalúa, seguirá cometiendo los mismos errores.

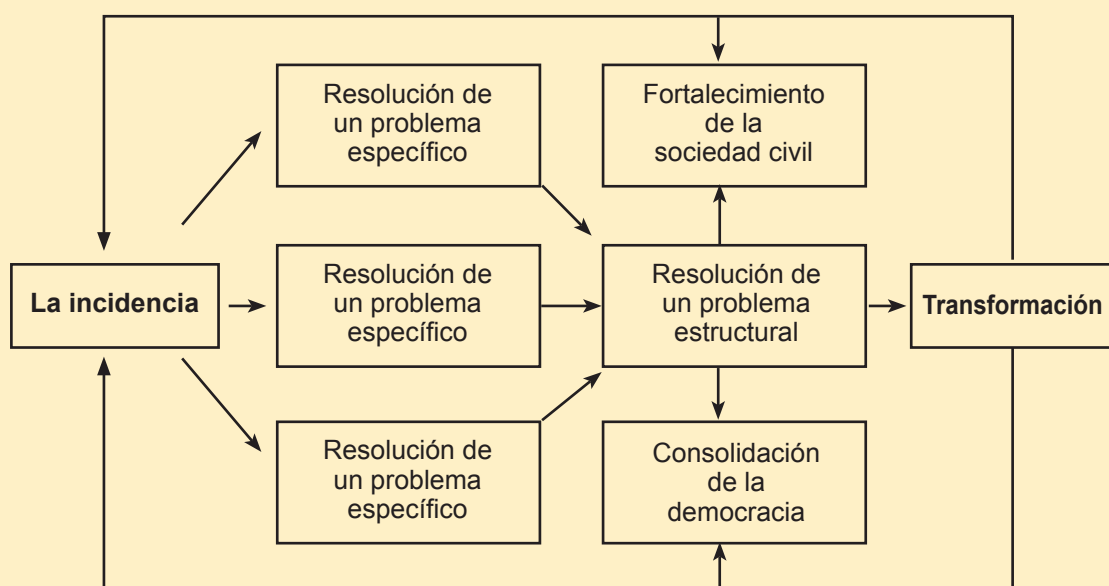
Para qué hacer incidencia

Hay muchas razones para hacer incidencia política. En esta artículo hemos planteado las que consideramos resultan de mayor importancia para organizaciones de base, ONGs y otras entidades de la sociedad civil dedicadas al cambio y a la construcción de un mundo mejor:

- Para resolver problemas específicos a través de cambios concretos en políticas y programas.
- Para fortalecer y empoderar a la sociedad civil.
- Para promover y consolidar la democracia.

Dimensiones de la incidencia política

El siguiente cuadro nos muestra las dimensiones de la incidencia política:



El esquema anterior resume las diferentes dimensiones de la incidencia política y nos ayuda a visualizarla como un ejercicio de poder real de parte de la ciudadanía, frente a los que poseen el poder formal. En situaciones ideales, la incidencia política logra resolver problemas específicos a través de cambios concretos en políticas o programas y contribuye (aunque sea de forma

mínima) a la resolución de los grandes problemas estructurales y a la transformación de las relaciones de poder en la sociedad, fortaleciendo a la sociedad civil y consolidando la democracia. Implica el uso del poder y la transformación del poder para hacer realidad una visión de sociedad en la cual las relaciones humanas sean más equitativas y los derechos básicos de las personas sean respetados.

DESERCIÓN ESCOLAR EN CHILE: UNA EXPERIENCIA DE INCIDENCIA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Mónica Bonnefoy L.¹



1. Una mirada al contexto

Según datos oficiales, en Chile un total de 107.409 niños, niñas y jóvenes entre 6 y 17 años de edad, en su mayoría pertenecientes a sectores sociales en situación de pobreza, se encontrarían fuera del sistema escolar².

Estimaciones del Ministerio de Planificación señalan que en Chile existen un poco más de 197.000 niños, niñas y jóvenes que no asisten a una institución educativa y que no han completado los 12 años de escolaridad obligatoria³. Los niños y niñas desertores escolares, al no contar con políticas educativas que les permitan recuperar el derecho a la educación, son una de las principales expresiones de las graves problemáticas de inequidad que afectan a la educación chilena⁴. La mayor parte de esta población ha sido expulsada de escuelas municipalizadas, establecimientos que enfrentan una severa crisis de calidad en el servicio educativo que imparten.

La experiencia de trabajo comunitario desarrollada por Caleta Sur en sectores poblacionales de la zona sur de Santiago, fue indicando la necesidad de brindar una respuesta a la situación de desescolarización que afectaba a un número creciente de niños, niñas y jóvenes integrados a las acciones socioeducativas implementadas en diversos territorios. El fracasado intento de nuestros equipos por lograr la reinserción escolar de estos niños y niñas o por evitar su expulsión del sistema, motivó la decisión de dar inicio a una experiencia propia orientada a generar oportunidades para el efectivo ejercicio del derecho a la educación de estos niños/as y jóvenes. Esta decisión fundó el hito para que el equipo humano de Caleta Sur se abocara a un proceso de aprendizaje y conocimiento de experiencias que permitiera contar con insumos para discutir y elaborar una propuesta propia.

Referencias bibliográficas asociadas a Paulo Freire, autores vinculados con las corrientes de pedagogía crítica, la riqueza pedagógica de la propuesta educativa de la Escuela Nueva de Colombia, entre otras, fueron las principales fuentes a partir de las cuales se nutrió este período de conocimiento, reflexión y debate interno. La cristalización de este primer momento en la experiencia fue la formulación de un documento de Propuesta Educativa que contenía los lineamientos centrales en materia de enfoque, objetivos, metodología y contenidos, propuesta que fue útil para fortalecer los argumentos técnicos para las acciones de sensibilización política y que fue necesario llevar adelante para lograr el

1 ONG Caleta Sur. Colectivo CEAAL – Chile.

2 El 60% pertenecen al 25% de los hogares más pobres del país.

3 “Adolescentes y jóvenes que abandonan sus estudios antes de finalizar su enseñanza media: principales tendencias”. MIDEPLAN, Div. Social. Estudio realizado en base a datos de la Encuesta Casen 2003.

4 Problema que se cristalizó en el año 2006, con la movilización de los estudiantes secundarios.

posicionamiento público de esta problemática y conseguir el apoyo indicado para materializar su puesta en marcha.

Una alianza establecida con el Área de Prevención Focalizada del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE)⁵, posibilitó el vínculo con la Coordinación Nacional de Enseñanza Media del Ministerio de Educación y constituyó un factor clave para posicionar la temática ante el Ministerio del Interior, organismo se que comprometió con los recursos financieros del primer año de implementación de la experiencia. Por su parte, el rápido involucramiento de la Coordinadora Nacional de Enseñanza Media permitió desplegar acciones al interior del Ministerio para comprometer el respaldo político de las autoridades en la gestión de la estructura ministerial, un proceso que podría culminar con una respuesta gubernamental frente a la problemática de la deserción escolar.

En suma, se trató de un primer momento de intensa actividad por la generación de condiciones técnicas y políticas adecuadas para gestar un proceso animado por el profundo compromiso de brindar una oportunidad concreta en la restitución del derecho a una educación de calidad para los niños, niñas y jóvenes desertores escolares.

2. La respuesta gubernamental

En el ámbito de la deserción escolar no ha existido una política pública en el país que aborde la situación de los niños, niñas y jóvenes que se encuentran fuera del sistema escolar. La respuesta gubernamental ha estado más bien orientada al ámbito de la retención escolar de los y las estudiantes, a través de medidas tendientes a brindar estímulos económicos a las instituciones a cargo de las escuelas (sostenedores, como se les denomina en Chile) para fomentar la permanencia

del estudiante en el sistema escolar o a través de programas de carácter pedagógico para mejorar sus aprendizajes⁶. Los niños, niñas y jóvenes desescolarizados han carecido de una respuesta específica; su única alternativa es retornar al sistema formal. Los programas de educación de adultos solamente consideran a personas mayores de 18 años.

Los programas de educación de adultos solamente consideran a personas mayores de 18 años.

Como resultado de la alianza establecida con CONACE y la Coordinación de Enseñanza Media del Ministerio de Educación, en el año 2004 este panorama comienza a cambiar gracias a la creación del Fondo Intersectorial de Reescolarización (de carácter interministerial) que, en sus inicios, articulaba la participación del Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Ministerio de Planificación Nacional, Ministerio de Educación y UNICEF. Se trató de un hito significativo que supuso el encuentro de diversos sectores gubernamentales, UNICEF y entidades de la sociedad civil en el marco de un proceso que tenía como horizonte el perfeccionamiento e institucionalización de una política pública para los niños, niñas y jóvenes desescolarizados.

El activo involucramiento del área de Enseñanza Media del Ministerio de Educación (especialmente, de su Coordinadora), favoreció la inclusión de la problemática de la deserción escolar en la agenda ministerial, en el sentido de legitimar la demanda por avanzar hacia una respuesta pública frente al problema y generar condiciones para desarrollar un proceso en esa dirección.

5 En Chile, CONACE es el organismo gubernamental responsable de diseñar, implementar y evaluar las políticas nacionales en control, prevención y tratamiento del consumo de drogas.

6 En el año 2003 se promulgó la ley N° 19.873 que creó la Subvención Educacional Anual Pro-Retención, que se paga a los sostenedores de establecimientos educacionales (municipales y particulares) por haber logrado la incorporación y permanencia de los alumnos que estén cursando entre 7° básico y 4° medio, que pertenezcan a familias en extrema pobreza y que se encuentren priorizadas por estar incorporadas a programas sociales establecidos para tales familias. Se trata de una subvención económica que fluctúa entre los US\$ 105 y US\$ 253, aproximadamente.

Esta subvención se paga por cada estudiante de familia indigente (en extrema pobreza) que haya asistido regularmente a clases el año escolar inmediatamente anterior (haya sido o no promovido) y que esté matriculado en el año escolar en el que se paga esta subvención. También se recibe esta subvención por cada estudiante de familia indigente que haya egresado de 4° medio el año inmediatamente anterior.

En nuestro país, el 7 de mayo de 2003, en el gobierno de Ricardo Lagos Escobar, se promulgó una ley de reforma constitucional, que establece 12 años de escolaridad obligatoria para el país. Este marco legal, constituye el factor central que determinó la decisión de establecer la Subvención Pro Retención Escolar, como mecanismo para resguardar la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo.

Por otro lado, desde el año 2000, el Programa 'Liceo para Todos' del Ministerio de Educación, busca retener a los estudiantes más vulnerables en sus respectivos establecimientos de manera que completen los doce años de escolaridad, por medio de diversas líneas de acción (becas, apoyo pedagógico) que pretenden disminuir los riesgos de deserción en esta población.

No obstante, es a partir del año 2005 que comienzan a observarse un sinnúmero de dificultades que develaron la existencia de visiones que si bien recogían esta demanda, también orientaban la respuesta hacia mecanismos institucionalizados ligados con el sistema de educación formal. Algunos cambios, como el de la persona responsable de coordinar el nivel de Enseñanza Media en el Ministerio de Educación, constituyeron un periodo bastante significativo que marcó el advenimiento de sucesivos debates entre las organizaciones que desarrollaban las experiencias educativas y comunitarias y dicha instancia ministerial, debate que dejaba vislumbrar un nuevo escenario en el camino a la construcción de alternativas para la población desescolarizada.

3. Articulación de las experiencias locales: la necesidad de una movilización conjunta

El escenario descrito inclinó a las organizaciones que desarrollaban las experiencias educativas, especialmente en la Región Metropolitana⁷, a posibilitar un acercamiento más concreto para establecer mecanismos de articulación que favorecieran una interlocución colectiva con las instancias ministeriales. El diálogo bilateral solo contribuiría a debilitar la discusión política y a desandar el camino avanzado.

De este modo, surgió la Red de Experiencias de Reescolarización de la Región Metropolitana, integrada por once instituciones, entre Organismos No Gubernamentales (en la mayoría de los casos) y Municipalidades. Esta composición mixta, lejos de debilitar la actuación conjunta, permitió aunar esfuerzos dándole relevancia a lo local y territorial como ejes estratégicos de una política pública educativa.

El mecanismo que permitió a la Red desarrollar una agenda de trabajo con una perspectiva de incidencia en las políticas educacionales combinó dos aspectos centrales: por un lado, gestión política con responsables de la toma de decisiones en el nivel central del Estado y, por otro, gestación de prácticas educativas concretas con estos niños, niñas y jóvenes que se pudieran constituir en referentes específicos para avanzar en la discusión técnica y política con el Estado.

El consenso de estas organizaciones por movilizar acciones que profundizaran la sensibilización del aparato gubernamental y

El diálogo bilateral solo contribuiría a debilitar la discusión política y a desandar el camino avanzado.

fortalecieran la demanda por una política pública para los niños y niñas desertores escolares, condujo al despliegue de una acción ampliada con diversos actores institucionales del Gobierno y el Parlamento, con miras a posicionar la problemática en otras esferas públicas. Hasta ese entonces, dada la brecha observada en los enfoques y en los énfasis para idear una propuesta, el debate con el Ministerio de Educación mostraba cada vez mayores dificultades.

Para el Ministerio de Educación el sistema escolar es el único espacio institucional en el que deben radicarse programas educativos dirigidos a la población desescolarizada, razón por la cual las experiencias de educación no formal y de carácter comunitario constituyen espacios de tránsito o nivelación, cumpliendo una función de *puerta de entrada* al sistema formal, aunque en la mayoría de los casos, se trata más bien de una vía de re-ingresso.

La ausencia de un análisis crítico del sistema escolar por parte del Ministerio de Educación, que no se condice con el amplio consenso nacional manifestado en el país en el contexto de la movilización de los estudiantes de secundaria respecto de la grave situación de la educación chilena, junto con una elevada resistencia para validar programas de educación no formal han sido, desde este período, los principales escollos para conquistar la voluntad política de la autoridad en la adopción de medidas conducentes a políticas públicas innovadoras, de calidad y pertinentes a la realidad de los niños, niñas y jóvenes desertores escolares.

La situación que describimos ayudó para identificar la primera lección que se desprendía del proceso de búsqueda de incidencia: Aún cuando en una primera fase se logró una alianza eficaz con el Ministerio de Educación, esta obedeció más a la voluntad de personas ubicadas en puestos estratégicos en el Gobierno y menos a una decisión institucional por recoger una propuesta alternativa al sistema escolar formal. Por esta razón, los avances logrados gracias al compromiso y sensibilidad de esas personas no

⁷ Región central de Chile, donde se localiza la ciudad de Santiago.

pudieron consolidarse a causa de los cambios políticos que supuso la llegada al poder del nuevo gobierno⁸.

En este escenario, la estrategia de la Red consistió en identificar un conjunto de actores políticos a los que había que sensibilizar, con los cuales se desarrollaron un sinnúmero de conversaciones. Estos actores fueron otros Ministerios (Justicia, Trabajo), Parlamento (a través de la diputada a cargo de la Comisión de Educación), Gabinete de la Presidencia y la propia Ministra de Educación. La necesidad de que la política educacional asuma un carácter intersectorial llevó a ampliar el espectro de actores sobre los cuales buscábamos incidir, aún cuando desde el inicio de este proceso hubo otros sectores gubernamentales que se sumaron a este esfuerzo (Ministerio de Planificación, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior) y que se han mantenido durante todo este tiempo aportando recursos económicos y técnicos canalizados a través del Fondo Intersectorial de Reinserción Educativa.

La elaboración de un documento de propuesta constituyó una herramienta significativa para visibilizar la problemática de la deserción escolar, relevar las experiencias educativas comunitarias desarrolladas con los niños, niñas y jóvenes y enfatizar aspectos técnicos y políticos que constituyen núcleos claves para diseñar una política pública.

Es precisamente en el ámbito del cómo, en que el consenso se transforma en disenso.

En este marco, las estrategias a través de las cuales la Red buscó incidir en las políticas educativas, se resumen en lo siguiente:

- Alianza con actores técnico-políticos ubicados en lugares estratégicos del aparato público, sensibles a la realidad de los niños, niñas y jóvenes desercionados escolares.
- Posicionamiento público de la experiencia de trabajo educativo con niños, niñas y jóvenes desescolarizados.
- Articulación con actores locales y de la sociedad civil que desarrollan experiencias con niños y jóvenes desescolarizados para lograr una articulación colectiva con el Estado.

- Ampliación del debate y de las acciones de sensibilización hacia otros actores e instituciones del Estado.

A pesar de la acogida favorable observada en las instituciones y del compromiso de generar una agenda de trabajo, no se lograron materializar acuerdos más sustantivos.

La frustración observada ante esta situación, las trabas burocráticas y la baja capacidad de las organizaciones que formamos parte de la Red para sostener en el tiempo nuestras actividades de negociación, de discusión interna, de elaboración de opinión y propuesta, mermaron el proceso y debilitaron la experiencia de articulación a través de la Red. Las dificultades para lograr la participación del conjunto de las organizaciones y para alimentar la comunicación multilateral, originadas por la falta de respuesta y la baja efectividad de nuestras acciones de incidencia, terminaron por debilitar el proceso, hasta su completa extinción en el año 2007.

Sin duda, hubo una fase ‘ascendente’ de empoderamiento que ayudó a instalar públicamente el tema, pero sobrevino una etapa de notable descenso que da cuenta de la débil capacidad que tenemos de incrementar poder para incidir en los espacios que nos interesa transformar.

4. Las políticas educativas: aspectos restrictivos para una respuesta frente al problema de la deserción escolar

El recorrido práctico de la experiencia de incidencia fue evidenciando aquellos nudos centrales que explican las altas resistencias observadas en Chile para comprometer una agenda política que atienda la problemática de la deserción escolar.

Es lugar común reconocer la necesidad de garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educacional: esa fue la respuesta espontánea común en todos los actores institucionales; sin embargo, este consenso básico no deviene en una visión compartida acerca de los mecanismos y estrategias que han de constituir una respuesta a la problemática. Es precisamente en el ámbito del *cómo* en que el consenso se transforma en disenso.

En el marco del proceso descrito, nuestro planteamiento ha relevado la necesidad de

⁸ Nos referimos al Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, que asume en marzo de 2006.

institucionalizar un programa educativo con base normativa, financiera y técnica que propicie una respuesta flexible, con pertinencia sociocultural, de carácter comunitario y local, asociada a estrategias de educación no formal que se muestren efectivas en el ámbito del aprendizaje y que permitan a los niños, niñas y jóvenes ejercer su derecho a una educación de calidad.

Se reconoce, por tanto, la necesidad de armonizar la educación formal y no formal

Los principales contenidos de nuestra propuesta estaban en referencia a:

- a) Política educativa de alcance universal (es decir, para todos los niños, niñas y jóvenes desescolarizados), pero que considere con especial énfasis a la población vulnerable y en situación de exclusión, sector en el que mayormente se concentra la problemática de la deserción.
- b) Definir un perfil de instituciones que, de acuerdo a trayectorias de trabajo, presenten condiciones adecuadas para dar sostenibilidad técnica, ética y política a estos programas. De acuerdo a la experiencia de las organizaciones que han implementado hasta ahora iniciativas con población desescolarizada, podemos decir que sus principales atributos son:
 - Carecen de fines de lucro.
 - Poseen trayectoria en el ámbito de infancia, juventud, trabajo comunitario y educación no formal.
 - Cuentan con inserción territorial.
 - Tienen capacidad de articulación con redes institucionales a nivel local y sectorial.
 - Cuentan con equipos multidisciplinarios consolidados en el ámbito socio comunitario y educativo.
 - Desarrollan metodologías integrales que ponen énfasis en la promoción y consideran al niño y niña como Sujetos de Derecho.
- c) Perfil técnico-metodológico de los programas: de acuerdo a la experiencia desarrollada, los programas deberían asociarse a estructuras de educación no formal, con capacidad de articular componentes pedagógicos, socio comunitarios y de convivencia social.

d) **Financiamiento:** debe responder a un mecanismo que asegure condiciones de calidad y sostenibilidad, con perspectiva de proceso, y que incluya el diseño de un sistema de evaluación y monitoreo ad-hoc. Este mecanismo debe poner énfasis en la intervención socioeducativa, debe ser de carácter anual y debe posibilitar gastos de operación y de recursos humanos, según la complejidad de los programas.

e) **Política Intersectorial:** debe sostenerse en una articulación técnica y política con otros sectores de gobierno cuyo ámbito de acción corresponda a las necesidades, demandas y problemáticas sociales de los niños, niñas y jóvenes en condición de vulnerabilidad y exclusión.

La admisibilidad política de estas propuestas pasa por considerar a la educación como un Derecho Humano, para todas las personas, a lo largo de toda la vida. Este paradigma es el que ha animado la puesta en marcha de la Campaña UNESCO “Una Educación para Todos”, que establece la exigibilidad del derecho a la educación.

El Proyecto Regional para América Latina y el Caribe⁹ (PRELAC) plantea avanzar hacia sistemas educativos inclusivos, siendo uno de sus ejes estratégicos la gestión y flexibilización de los sistemas educativos, subrayando la necesidad de “transformar profundamente la organización y normativa de los actuales sistemas educativos, que se caracterizan por su estructura rígida y por ofrecer opciones y propuestas homogéneas para necesidades educativas heterogéneas. Es urgente imaginar diferentes opciones, itinerarios y modalidades educativas, equivalentes en calidad, que den respuesta a la diversidad de las necesidades de la población y de los contextos donde se desarrollan y aprenden. La diversificación de la oferta educativa ha de acompañarse de mecanismos y estrategias dirigidas a fortalecer la demanda por una educación de calidad de los colectivos en situación de mayor vulnerabilidad”¹⁰.

Se reconoce, por tanto, la necesidad de armonizar la educación formal y no formal, pues “existen diversos ámbitos de aprendizaje que no pasan por la educación escolarizada (...) la flexibilidad de la oferta educativa y la multiplicidad de itinerarios formativos es de especial importancia para superar los altos índices de analfabetismo absoluto y funcional y para

9 Iniciativa aprobada por los ministros de Educación de la región, en La Habana en noviembre de 2002, que se propone alentar políticas educativas que hagan posible alcanzar las metas de Educación para Todos

10 Ibidem

ofrecer otras oportunidades educativas a quienes han superado el analfabetismo”.

El Estado chileno no sólo mantiene una gran deuda con los niños, niñas y jóvenes desertores escolares de nuestro país, sino que también sostiene una estructura educativa que viola el derecho que tienen a una educación de calidad. Mientras el aparato estatal no sea capaz de articular una agenda de políticas educativas que armonice los objetivos estratégicos vinculados a la transformación del sistema educativo formal para que la educación chilena materialice los profundos cambios que reclama desde hace años con el imperativo ético de responder hoy a la situación de 200.000 niños, niñas y jóvenes desescolarizados que, por diversas razones, no retornarán al sistema escolar o no serán capaces de resistir su lógica educativa, los esfuerzos de incidencia seguirán enfrentando enormes dificultades para comprometer respaldo político y llevar adelante un proceso de transformación como el descrito.

Desde esta perspectiva, lo que limita la existencia de esta agenda es el predominio de un enfoque de políticas educacionales que entrega respuestas homogéneas al derecho universal a la educación. A nuestro juicio, ha existido incapacidad para concebir programas educacionales que atiendan la diversidad social y cultural de las personas, homologándose el criterio de universalidad en el acceso con la homogeneidad de la respuesta educativa.

El debate en torno a la educación es el debate en torno a la Escuela. El enfoque escolarizante de la educación limita severamente la posibilidad de validar respuestas diferenciadas, pero igualmente legítimas, dotadas de calidad y reconocidas por el Estado como perspectiva para elaborar una política pública que aborde la problemática de la deserción escolar, sobretodo, cuando la lógica a través de la cual opera el sistema educativo formal influye significativamente en el problema.

En síntesis, los principales nudos críticos a los cuales el esfuerzo de incidencia se enfrentó pueden resumirse a lo siguiente:

- Débil voluntad política de los organismos del Estado para institucionalizar una respuesta pública.
- Visión excluyente entre educación formal (escuela) y educación no formal.
- Incapacidad del Estado de destacar como interés superior el derecho humano a la educación.
- Desvalorización de las organizaciones de la sociedad civil como actores institucionales capaces de participar en la política pública.

- Predominio de una visión mercantilista en la relación con las ONGs.
- Baja capacidad de nuestras organizaciones de mantener en el tiempo una articulación capaz de adecuar las estrategias de incidencia a los escenarios que se enfrentan.

5. Lecciones aprendidas: la incidencia como un proceso incierto y de final abierto

La incidencia política representa para muchas de nuestras organizaciones una estrategia reciente que surge como un mandato ético-político para situar en el espacio público las problemáticas y situaciones que, día a día, vulneran los Derechos en nuestros países.

En un país que fue el laboratorio latinoamericano para la instalación del neoliberalismo ortodoxo y para la concreción de las medidas del ajuste estructural, amparadas en el control absoluto de los poderes del Estado por parte de la dictadura militar y en la concreción de políticas sistemáticas de violación de los derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil aprendieron a relacionarse con el Estado por oposición, situación que marcó, en muchas de ellas, el nacimiento de sus prácticas sociales.

Caleta Sur fue una de esas experiencias, nacida al calor de la grave situación que vivía el país durante los diecisiete años de dictadura militar.

Con el advenimiento de la democracia, la mayoría de nuestras organizaciones se vieron tensionadas por el dilema de replantear la forma de relación que se establecería con el emergente Estado post dictadura. El surgimiento de las políticas sociales como un espacio de interacción con el Gobierno fue el ámbito específico en que se materializó esta nueva relación.

Con el advenimiento de la democracia, la mayoría de nuestras organizaciones se vieron tensionadas por el dilema de replantear la forma de relación que se establecería con el emergente Estado post dictadura.

En este contexto, las organizaciones no gubernamentales fueron sacudidas por diversas tensiones internas, vieron emigrar contingentes de profesionales a los nuevos estamentos públicos y se produjo una crisis profunda asociada a su rol en el escenario de los noventa, agudizada además por la retirada de la cooperación internacional. Muchas de estas organizaciones optamos por establecer una colaboración crítica con el Estado post dictadura, que implica hasta hoy un esfuerzo por validar el papel de las ONGs como actores civiles que se proponen aportar a los procesos de autonomía de la sociedad civil, al respeto a los DDHH, la democracia plena y el desarrollo en beneficio de las personas y el medio ambiente, convencidos de que el espacio público es un campo de participación legítimo para la ciudadanía.

En virtud de este proceso, la incidencia constituye una interpelación al rol de las organizaciones civiles, respecto a la cual no existe suficiente experiencia, situación que se suma a una política de gobierno que en los últimos diecisiete años ha subordinado el principio de la participación al criterio de gobernabilidad, debilitando los instrumentos y los mecanismos públicos surgidos para canalizar la participación ciudadana.

La experiencia desarrollada en el marco de este proceso de incidencia en políticas educativas con miras a obtener una respuesta para la problemática de la deserción escolar, nos enseña hasta ahora una diversidad de lecciones que merecen ser mencionadas para poder extraer de ellas los aprendizajes necesarios que fortalezcan las estrategias de incidencia que nuestras organizaciones se propongan desarrollar:

- Necesidad de un diseño de gestión que permita el involucramiento activo de las organizaciones que se articulan en una estructura de Red para evitar dependencias y diversificar el aprendizaje de habilidades políticas en el manejo de las estrategias de incidencia.
- Necesidad de incorporar una constante actividad de generación de conocimiento desde

las prácticas educativas para proporcionar sustento técnico al debate político.

- Necesidad de establecer la distinción entre compromisos y sensibilidades personales respecto de la voluntad política institucional para acoplarse a una agenda de incidencia. El compromiso de personas ubicadas en sectores estratégicos no necesariamente señala la incidencia en la estructura institucional. Creemos que puede ser importante conocer la capacidad de incidir que esos actores o personas claves poseen al interior de sus propias estructuras para fortalecer su capacidad de acción.
- Tener una agenda de incidencia que considere la armonización de dos metas, una de corto y otra de largo plazo. Garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes desescolarizados no excluye un proceso que aporte a la transformación del sistema educativo en su conjunto. La contraposición de ambas agendas conlleva a un debate sobreideologizado que pierde de vista al sujeto.
- Mientras predomine en la escuela una lógica de relación social autoritaria, formal y disciplinaria, se seguirá profundizando la brecha sociocultural entre la cultura escolar y la realidad (objetiva / subjetiva) de los niños, niñas y jóvenes de sectores socialmente excluidos, obstruyéndose el acceso, permanencia y desarrollo de procesos educativos efectivos y de calidad. Este es un punto principal sobre el cual estamos llamados a contribuir.

Atender a estos aprendizajes es un paso fundamental para mejorar nuestras estrategias de incidencia y, sobretudo, para fortalecer las disposiciones y saberes que nos ayuden a desplegar una acción que necesita recrearse constantemente para encarar los desafíos y los inesperados escenarios a los cuales debemos enfrentarnos día a día.

ESCUELA DE INCIDENCIA POLÍTICA PARA LÍDERES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN NICARAGUA

Félix López G.¹

Introducción

La Escuela de Incidencia Política para Líderes de la Sociedad Civil en Nicaragua busca contribuir a la construcción de una cultura política democrática para la gobernabilidad y el desarrollo.

Un consorcio de organizaciones de cooperación, en conjunto con el Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE), vienen coordinando desde el año 2003 varios proyectos que han tenido como objetivo principal contribuir, a través de Escuelas de Incidencia Política, al fortalecimiento de las capacidades de incidencia y negociación de líderes, lideresas y promotores/as de las organizaciones locales de la sociedad civil en general para que promuevan procesos de cambios políticos, culturales, económicos y sociales que repercutan a nivel local, regional y nacional, traducándose esto en el mejoramiento de su calidad de vida y la contribución al desarrollo del sistema democrático del país.

Antecedentes

Las Escuelas de Incidencia Política surgen en Nicaragua gracias al Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia que desarrolló la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) en el año 2001.

En 2002, la WOLA inicia el cierre del Programa en la región y empieza a compartir experiencias, metodologías y materiales educativos con el IPADE, buscando darle seguimiento al trabajo que había llevado a cabo con organizaciones sociales nicaragüenses.



El funcionamiento de las Escuelas permitió al IPADE pilotear la metodología y las técnicas necesarias para la incidencia política propuesta por la WOLA. Producto de este esfuerzo, el IPADE ha adecuado estas herramientas a las condiciones y realidades de Nicaragua y al perfil de competencia de los facilitadores de procesos de incidencia política.

Qué son las Escuelas de Incidencia Política

Representan un espacio para la formación de líderes y lideresas de organizaciones de la sociedad, a través del cual se apunta hacia el desarrollo de capacidades para la planificación de procesos de incidencia política, concertación y negociación que provoquen cambios políticos, culturales, económicos y sociales en nuestro país. Las Escuelas se desarrollan en diversos territorios del país y se encuentran en correspondencia con las necesidades de formación del liderazgo de los mismos.

Proceso de formación con un doble propósito

Las Escuelas de Incidencia Política forman a los líderes y lideresas con un doble propósito:

1 Coordinador Escuelas de Incidencia Política. IPADE, Nicaragua.

1. Para facilitar procesos de incidencia.
2. Para multiplicar la capacitación en el seno de sus organizaciones y hacia otros actores locales.

Los cursos se desarrollan bajo la modalidad de Diplomado, acreditado por la Universidad de las Regiones Autónomas (URACCAN).

Objetivos de las Escuelas de Incidencia Política

El objetivo principal de las Escuelas de Incidencia ha sido contribuir al fortalecimiento de las capacidades de incidencia y negociación de líderes y promotores de las organizaciones locales de la sociedad civil en general para que promuevan procesos de cambios políticos, culturales, económicos y sociales que repercutan a nivel local, regional y nacional.

OBJETIVOS METODOLÓGICOS

1. Analizan la situación del país, poniendo énfasis en la realidad local o sectorial e identificando las alternativas pertinentes para incidir en su transformación.
2. Se apropian de los elementos teóricos, conceptuales y técnicos que les permitan asumir la incidencia política como una herramienta para el ejercicio de ciudadanía en el contexto social, económico, político, cultural y ambiental del país.
3. Aplican la metodología de incidencia política en una propuesta de trabajo que cuente con una perspectiva generacional, de derechos y de género.

Contenidos

Los contenidos están organizados, de acuerdo a las capacidades a desarrollar, en 3 módulos de formación, los cuales se distribuyen en 5 encuentros mensuales que tienen una duración de 3 días cada uno.

Un enfoque de educación popular

- Reconoce y parte de las capacidades de los participantes
- Incentiva la participación activa y consciente
- Promueve la investigación-acción participativa
- Es flexible, capaz de adecuarse a las necesidades de los participantes y de mejorar a partir de las evaluaciones.
- Cuenta con una visión de proceso continuo

- Empodera/fortalece a los sectores sensibles de las políticas públicas para que puedan incidir en los procesos de cambio que les competen y ejercer efectivamente su ciudadanía.
- Fomenta la creatividad y la búsqueda de alternativas para propiciar cambios.

Quiénes participan en la Escuela

- Líderes (hombres y mujeres) de organizaciones de la sociedad civil de todo el país.
- Sectores: Mujeres, jóvenes, miembros de ONGs, discapacitados, docentes, campesinos/as, cooperativistas, grupos étnicos.
- En 4 años se han desarrollado 5 Diplomados (16 Cursos) y han participado 209 organizaciones de 93 municipios del país para un total de 368 participantes.

SELECCIÓN DE PARTICIPANTES

La selección de los/as participantes en las Escuelas se ha dado a partir de diversos criterios. No se puede afirmar de manera categórica que la forma de selección ha tenido una repercusión directa en los resultados obtenidos por las escuelas de incidencia. En la actualidad se selecciona, por un lado, a personas de las comunidades con las que trabajan las organizaciones y, por otro, a personal técnico de esas mismas organizaciones, de este modo puede establecerse un apoyo claro de las organizaciones a las iniciativas de incidencia de las comunidades y puede configurarse una identidad.

Para el ingreso se requiere que el/la participante cuente con escolaridad mínima de sexto grado y comprobada habilidad lectoescritora. Debe además poseer un liderazgo reconocido y representativo, responder a la visión de desarrollo de su organización y denotar motivación y compromiso con el tema.

Modalidad del curso

- Presencial. Tiene una duración de 15 días (1 encuentro mensual durante 5 meses). El total de horas presenciales es de 120.
- Trabajo de campo. El total de horas destinadas a los trabajos prácticos es de 80 (2 días -16 horas- por encuentro).

Metodología

PRIMER MOMENTO:

- Reflexionan críticamente sobre su propia práctica de incidencia política con el fin de

identificar fortalezas y debilidades, así como de aprender lecciones teóricas y metodológicas.

- Construyen el concepto de incidencia política.
- Reflexionan críticamente sobre el marco jurídico y político de la participación ciudadana en Nicaragua y su práctica.
- Conocen deberes y derechos ciudadanos, así como mecanismos e instrumentos para ejercerlos.

SEGUNDO MOMENTO:

- Se apropian de la lógica metodológica para la incidencia política.
- Analizan la realidad de su territorio e identifican situaciones que afectan negativamente el derecho a la educación.
- Construyen una propuesta de incidencia política.
- Investigan información necesaria para la incidencia política (manejo de información).
- Identifican y comprenden las estructuras de toma de decisiones, diseñando mapas de poder.
- Mapean medios de comunicación, monitorean medios.
- Construyen una estrategia de movilización para su propia iniciativa de incidencia.
- Construyen propuestas concretas de negociación.
- Definen estrategias, actividades, tiempos, responsabilidades y recursos para lograr los objetivos planteados en su iniciativa de incidencia.

TERCER MOMENTO:

- Se apropian de conocimientos y herramientas metodológicas que cumplen un papel facilitador en la incidencia política.
- Diseñan un proceso de capacitación para la incidencia política.

TRABAJO DE CAMPO

- Consultan con la población afectada por la situación identificada.
- Recopilan toda la información necesaria para complementar el análisis del problema o situación.
- Realizan un análisis de coherencia, comprobando si el problema o tema seleccionado para el plan y campaña de incidencia parte de la visión que tiene su organización y si la solución contribuye, en forma concreta, a la transformación de su realidad.

Resultados del proceso de formación

CAMBIOS MÁS ALLÁ DE LAS ORGANIZACIONES

Allí donde se ha impulsado procesos concretos de incidencia política, se ha producido un cambio en la cultura política no solo de las organizaciones, sino también de las personas de la comunidad con la que trabajan esas organizaciones. La población se ha hecho sentir más y, de acuerdo a las opiniones de los/as egresados/as, en los territorios donde se han impulsado procesos de incidencia, las autoridades municipales ahora reconocen que hay muchas cosas que no pueden hacer sin tomar en cuenta a las organizaciones y a la población misma.

En las Escuelas de Incidencia, los/as participantes obtuvieron, de acuerdo a sus propias opiniones, importantes aprendizajes y experimentaron cambios personales de trascendencia para su actividad cotidiana.

CAMBIOS PERSONALES

La inmensa mayoría de participantes en las Escuelas son líderes o lideresas en sus propias organizaciones y, en la medida en que están vinculados de manera directa a las problemáticas de grupos sociales y comunidades (facilitando procesos para resolverlas), han tenido también posición de liderazgo social. En las Escuelas de Incidencia, los/as participantes obtuvieron, de acuerdo a sus propias opiniones, importantes aprendizajes y experimentaron cambios personales de trascendencia para su actividad cotidiana:

- a) Valoraron las experiencias de incidencia política que habían desarrollado en el pasado, las que identificaron como procesos que se llevaron a cabo de manera muy empírica, sin una metodología científica y que aún no han sido documentados ni sistematizados. Lograron percibir los vacíos metodológicos de esas experiencias previas.
- b) Aprendieron a ordenar u organizar sus estrategias de incidencia y a identificar los diversos momentos metodológicos a lo largo de esas estrategias.
- c) De igual modo, los/as participantes conocieron otras formas de producir cambios en la sociedad -distintas a las que tradicionalmente se conocen-

- y que tienen un enfoque más propositivo y acorde con la convivencia social.
- d) Aprendieron a hacer mejores propuestas dentro de sus organizaciones, en sus ambientes laborales y en sus comunidades.
 - e) Comprendieron que mientras más motivado esté un grupo social, con más contundencia se logra el objetivo. Valoraron mejor la importancia de la motivación de las personas, comunidades o grupos sociales, como punto de partida para desarrollar procesos de incidencia.
 - f) Aprendieron a conocer las instituciones del Estado y a valorar en qué medida y de qué manera tendrían que establecer una comunicación o relación con dichas instituciones para promover los cambios requeridos. También aprendieron que estar más cerca de los espacios de toma de decisiones posibilita su participación e intervención antes de que estas sean tomadas.
 - g) Pudieron desarrollar habilidades para la comunicación y negociación con otras fuerzas y entidades políticas.
 - h) Desarrollaron una actitud de mayor tolerancia respecto a las opiniones y posiciones divergentes o contrarias a las suyas. Aprender a escuchar, saber reflexionar, saber responder, adaptarse a las personas, aprender que nadie tiene la verdad absoluta, les ha ayudado a ganar espacios entre la gente. En esa interacción no solamente han cambiado ellos/as, también lo han hecho las personas con las que se comunican.

También se considera incidencia política a todas las acciones de sensibilización orientadas a la población para que se apropie de las propuestas y demandas de las organizaciones y personas que impulsan las acciones de incidencia.

AVANCES EN EL EMPODERAMIENTO DE LA POBLACIÓN

Quizá uno de los principales cambios que se observan a partir de las experiencias de incidencia política que se han puesto en práctica, es el posicionamiento que la población ha logrado frente a las instituciones y autoridades, la relación

que se ha establecido con el poder institucional. Ahora se valora más la participación ciudadana y su capacidad de acción para obtener los objetivos que interesan.

El punto de partida del proceso de formación: las necesidades prácticas de la población y sus motivaciones para actuar políticamente

Es muy importante tener en cuenta que el concepto de incidencia, por la forma en que las organizaciones lo han estado aplicando, trasciende el ámbito de la influencia en los/as tomadores de decisiones. También se considera incidencia política a todas las acciones de sensibilización orientadas a la población para que se apropie de las propuestas y demandas de las organizaciones y personas que impulsan las acciones de incidencia. Esto resulta muy importante porque contribuye a que ciertos comportamientos sociales se modifiquen, lo cual muchas veces sucede antes de que las autoridades tomen alguna decisión al respecto.

Como proceso, la formación en incidencia política debe tener como punto de partida las necesidades de la gente, no los proyectos de incidencia que se promueven de forma vertical desde las organizaciones hacia las comunidades. En el proceso realizado en las Escuelas se ha podido constatar que la población tiene madurez para actuar por sí misma. Si las organizaciones fundamentan su acción en planes y estrategias participativas y los temas en los que trabajan surgen de necesidades que la población viene planteando, no debería existir conflicto alguno entre el interés de la población y el de las organizaciones.

Lo que no debe hacerse es impulsar los proyectos de forma vertical, pretendiendo que la población se involucre en las estrategias de incidencia que surgen de una motivación exclusiva de las organizaciones, porque entonces se vuelve sumamente difícil lograr los objetivos y obtener resultados; la gente puede asumir las estrategias mientras dure el proyecto, pero una vez que este concluya no quedará nada. Es importante entonces apoyar procesos que ya se han iniciado o que están por iniciarse, que surgen de la gente y de sus necesidades. Esa motivación propia de la comunidad puede lograr que los procesos de incidencia se mantengan en el tiempo.

Limitaciones y Retos

1. Para desarrollar sus propuestas de estrategias de incidencia, algunas organizaciones aún requieren de acompañamiento metodológico de parte de sus facilitadores/as. Aparentemente, la dificultad más importante para que este acompañamiento se pueda articular es la escasa disponibilidad de recursos financieros para ese propósito; sin embargo, existen organizaciones que han puesto en práctica varias estrategias de incidencia alrededor de diferentes problemáticas y no han requerido ni de apoyo financiero permanente ni del acompañamiento constante de sus facilitadores/as.
2. En algunos casos, las organizaciones a las que pertenecen los/as egresados/as de las Escuelas se han apropiado de la metodología de incidencia política y la han utilizado como un instrumento cotidiano para la acción política. En ese sentido, existe un desarrollo desigual.
3. Los/as egresados/as opinan que es más fácil trabajar con las bases y hacer incidencia política en los territorios que hacerlo a un nivel más alto.
4. No todas las propuestas que elaboraron los egresados tuvieron eco en sus propias organizaciones. Esto está vinculado al nivel de prioridad con que estas Escuelas fueron asumidas por cada organización. Hay organizaciones que no perciben bien para qué les puede servir la incidencia política y algunos directores se resisten a asumir esta capacitación, no se involucran en el proceso educativo ni en la elaboración de las



propuestas, por lo que al final las propuestas terminan percibiéndose como propias del egresado y no de la organización.

5. Las Escuelas requieren más tiempo para abordar otros contenidos complementarios y profundizar mejor en algunos de los ya existentes. Deben estudiarse las diferentes propuestas.
6. La participación de personas en condición de discapacidad fue un elemento novedoso en estas Escuelas. Los/as facilitadores/as jugaron un rol sumamente efectivo para insertar exitosamente a estas personas.
7. Las Escuelas de Incidencia siguen siendo necesarias en el contexto del nuevo gobierno como herramientas para fortalecer la acción democrática de las organizaciones de la sociedad civil ante el Estado.

DEMOCRACIA, ACCIONES COLECTIVAS E INCIDENCIA

Edgardo Alvarez Puga¹



El tema de los Movimientos Sociales (MS) ha sido una permanente preocupación en la agenda del CEAAL, tanto en el plano de la reflexión y el análisis como en el de las prácticas de muchas de las instituciones pertenecientes a la Red.

El quehacer del CEAAL ha estado vinculado históricamente a diversas expresiones sociales que, de una forma u otra, lo han conllevado a dialogar sobre el rol que actualmente deben cumplir los MS en la profundización de la democracia en nuestros países.

La importancia de apuntar hacia un desarrollo reflexivo y activo en este campo se hizo patente el año 2004 en el marco de la VI Asamblea del CEAAL, en la cual se establece este punto como un eje estratégico en su quehacer y se asume la relación indisoluble entre Educación Popular y Movimientos Sociales. Si se considera cada contexto nacional y subregional, esta importante relación adquiere diversas expresiones y formas²,

precisamente, nuestras conversaciones en la última época han girado alrededor de ella³.

De un escenario influenciado por la sociología de la acción de los años 80, principalmente por el pensamiento de A. Touriane en A. Latina, en el cual se situaba a los MS en el marco del control del proceso transformador (expresándose así la conjugación entre política y educación y la presencia fundamental que esta tuvo en la luchas populares por recuperar la democracia), hemos transitado hacia un escenario donde predominan los enfoques que dan cuenta de la proliferación de diversas acciones colectivas que si bien operan como grupos de presión, también parecen alejarse de las formas “clásicas” de MS, tanto en sus propuestas políticas como en el carácter que le otorgan a la participación social y, por ende, a la forma en que es concebida la democracia.

En este sentido, podemos decir que América Latina es testigo del agotamiento de las democracias post dictadura, las cuales se encuentran cruzadas por fuertes tensiones sociales que expresan el fin de las transiciones y, por ende, el fin de los pactos sociales que permitieron a nuestros países la recuperación de la democracia⁴. El escenario regional y las visiones existentes sobre el estado de los MS, y del mundo popular en general, requieren de nuevas lecturas y debates en torno a los desafíos actuales de la Educación Popular y su presencia en los procesos de cuestionamiento a las formas de dominación actual que realizan nuestros pueblos.

Es en este escenario, donde la participación y la vigilancia social forman parte de un nuevo

1 PIIE. CEAAL Chile (Nov. 2007)

2 Ver Artículo: “Los desafíos para la educación popular y para el CEAAL en relación a la construcción de Movimientos Sociales”. López Casillas, Cuauhtémoc. La Piragua 20.1 (2004).

3 La reflexión acerca de los Movimientos Sociales es un eje de conversación al interior de CEAAL, tanto en los espacios nacionales como regionales. Ejemplos como la estrategia de la Región Centroamericana, el Seminario de Cono Sur – Brasil el año 2006, los distintos Encuentros Nacionales de Educación Popular, Publicaciones y Eventos, han permitido ir generando nuevas articulaciones (red de redes) y visibilidad a CEAAL.

4 Ver América Latina: Desigual y Descentrada. Hopenhayn, Martín. Edit Norma, 2004.

concepto de ciudadanía en el marco de la democracia participativa, que las estrategias de la acción social colectiva redefinen los significados que la democracia representativa asigna a “la política” y “lo público” como aquello que se desenvuelve en el escenario de la acción de gobernar. Si para la democracia tradicional el acto ciudadano por excelencia es el de elegir a los gobernantes, la democracia participativa supone la intervención de los ciudadanos en la orientación de las políticas públicas y en la vigilancia del desempeño de las autoridades.

¿Cuánto de las acciones colectivas se logra permear en las agendas públicas de nuestros gobiernos? Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer señalan que a fines del siglo XX, en el contexto de la globalización (cuando más se expande la democracia en el mundo), esta pasa por una severa crisis que se expresa a través de una doble patología: “el dramático abstencionismo y la crisis de representación en que los ciudadanos se consideran cada vez menos representados por aquellos que eligieron”.⁵ Ambos autores señalan que la crisis se produce básicamente debido a tres factores que sustentan el concepto de la Democracia Hegemónica:

1. El haber privilegiado la forma y los procedimientos y no la sustancia.
2. La noción de inevitabilidad que envuelve tanto a la burocracia como a la especialización técnica y elitista para la administración pública y la acción de gobernar.
3. Limitar la representación al aspecto de la autorización, obviando los aspectos concernientes a la identidad y la rendición de cuentas.

Las experiencias democratizadoras, en particular las de América Latina, cuestionan estos tres aspectos en el marco de un proceso histórico que cuenta con nuevos actores que se insertan en la escena pública colocando sus demandas relacionadas a cambios sociales necesarios, como el de la educación de calidad para todas y todos. El cuestionamiento de la relación entre procedimiento y participación social se encuentra directamente relacionado a los contextos en que distintos movimientos sociales se reconocen como sujetos activos del quehacer político y sus diversos intereses dejan la esfera de lo privado

para impactar directamente en el discurso sobre lo público. “Lo público no es sólo sinónimo de gobierno, sino también de ciudadanía. La dinámica ciudadana busca abrir camino hacia la creación de nuevos espacios públicos que no son necesariamente estatales. Lo público es entonces el espacio que puede asegurar la participación

“el dramático abstencionismo y la crisis de representación en que los ciudadanos se consideran cada vez menos representados por aquellos que eligieron”

y presencia sustantiva de los actores sociales y políticos frente al orden estatal y privado”.⁶

La capacidad que tienen las acciones sociales colectivas para colocar sus demandas en la esfera pública cuestiona también las soluciones burocráticas y alejadas del contexto, “Finalmente, es desde la diversidad cultural y social, y desde los Movimientos Sociales excluidos y económicamente menos prósperos, que la representación pierde legitimidad”.⁷ En la medida en que estos MS se insertan en la política como sujetos protagónicos, se imprime un nuevo significado cultural a la democracia que exige una nueva relación entre Estado y sociedad.

Basándonos en este enfoque, consideramos la siguiente definición de Raúl Leis sobre la participación ciudadana en las políticas públicas⁸:

La participación ciudadana en políticas públicas puede definirse principalmente como toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige el Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una

5 Santos, Boaventura de Sousa y Leonardo Avritzer. Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa. México, D.F. : Fondo de Cultura Económica, 2004.

6 Leis, Raúl. “Incidencia Política y Ciudadanía Activa.” La Piragua 22.I (2005): 12-18.

7 Santos, Boaventura de Sousa y Leonardo Avritzer. Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa. México, D.F. : Fondo de Cultura Económica, 2004.

8 Leis, Raúl. “Incidencia Política y Ciudadanía Activa.” La Piragua 22.I (2005): 12-18.

comunidad o a sus miembros individuales.... En esta ciudadanía, el sujeto democrático gesta la participación y se gesta en ella. La participación es clave, pues está íntimamente ligada al acceso a la toma de decisiones, tomando en cuenta la voluntad de los sujetos. Es la voluntad de ser menos objeto y más sujeto. Esto se manifiesta a través del empoderamiento ciudadano en el ejercicio participativo democrático en todas las esferas de la vida en democracia. La participación es la antítesis del autoritarismo que pregona una direccionalidad preestablecida, o del populismo que plantea el consentimiento de la gente sobre la base del paternalismo; o la visión estrecha que pregona la participación individualista en un mercado concentrador de ingresos y excluyente de muchos grupos humanos.

Las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política han estado marcadas casi siempre por el signo de la confrontación o de la subordinación de los primeros a los segundos, y pocas veces por relaciones de inclusión y participación.

Si bien los Derechos Humanos, y en especial el derecho a la educación de calidad para todos y todas, han incidido tanto en las instituciones comunitarias como en las de la sociedad civil y las de los Estados, aún existen fuerzas autoritarias vivas que pugnan por mermarlos y contradicciones que limitan su realización, tendiendo a desprestigiar nuevas formas de participación. La alta concentración de capitales, la flexibilización laboral que caracteriza al neoliberalismo, los rechazos sociales a los grupos de inmigrantes en todo el mundo, las distancias intergeneracionales, el uso indiscriminado y la apropiación de los recursos naturales, la privatización de los recursos comunitarios, el desentendimiento del Estado en garantizar los servicios públicos, la intervención inconsulta en territorios comunitarios y la oposición a la presencia cada vez más consolidada de la mujer en la economía y la escena pública son

algunos de los hechos históricos que demuestran que profundizar la democracia y construir la ciudadanía protagónica es un proceso complejo que no está libre de conflictos.

La sociedad civil, como categoría social aglutinadora de la diversidad, adquiere especial relevancia debido a su participación propositiva en lo respectivo a la expresión de sus intereses, defensa de sus derechos, exigibilidad del curso de las políticas públicas y transparencia de la gestión; sin embargo, precisamente por la inmensa variedad de intereses que representa, su mayor debilidad está asociada a la dispersión y segmentación de su actuación como cuerpo social.

Se observa que, frente al aumento de las acciones colectivas, se requiere de “cruces” estratégicos que generen lógicas de poder capaces de entrar en la disputa de las ideas y propuestas con los partidos políticos (la organización de las grandes minorías). Citando nuevamente a Leis:

No todos (en la sociedad civil) tienen los mismos intereses, ni igual poder, es más, es arena de contradicciones entre aspiraciones, necesidades, intereses, sectores y grupos. Es un lugar de encuentro entre lo privado y lo público, una esfera de relaciones sociales y sus conflictos. Las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad política han estado marcadas casi siempre por el signo de la confrontación o de la subordinación de los primeros a los segundos, y pocas veces por relaciones de inclusión y participación.⁹

Sin embargo, la sociedad civil también participa de movimientos sociales que, como el mismo Leis refiere:

...la mayor visibilidad está en los movimientos sociales que giran en torno a ideas fuerzas como el territorio, la vecindad, la ciudad, entorno físico, la salud, la identidad sexual, la herencia, la integridad, la identidad cultural, étnica, lingüística y nacional y se apoyan en valores tales como la autonomía y la identidad, y sus correlatos organizativos como la descentralización, el autogobierno y la autodependencia. Al promover la participación, los movimientos sociales abren cauces que generan espacios de aceptación de la diversidad, pues asumen pluralidad de intereses legítimos y contrapuestos, renunciando al monopolio del poder político.

9 Leis, Raúl. “Incidencia Política y Ciudadanía Activa.” La Piragua 22.I (2005): 12-18.

10 Cáceres, Eduardo. “Movimientos sociales, políticas públicas, incidencia, ¿algo nuevo bajo el sol?” La Piragua 22.I (2005): 29-34.

En este sentido, se concibe una participación muy ligada a la construcción consciente de un **movimiento ciudadano** que, desde una visión multidimensional e intersectorial, observe e incida en la gestión pública a favor de la realización de los derechos y, más específicamente, del derecho a la educación, el cual ha sido tantas veces sostenido por CEAAL en diversos espacios de coordinación (Unesco, Campaña Latinoamericana, Campaña Mundial, Mercosur, etc.).

Diálogos para la incidencia política

Hoy nos convoca la incidencia política, la cual se define como una expresión del derecho a la participación política.¹⁰ Actualmente es la idea “en boga”, abordarla implica necesariamente la participación de un determinado grupo humano que se caracterice por tener el propósito claro de forjar cambios en las decisiones o políticas que repercutan en favor de grupos sociales en el país. En nuestro caso, se trata de políticas tendientes a la búsqueda de la equidad, la calidad y, en definitiva, de un sistema educativo que promueva la inclusión y la democracia.

Al respecto, Nérida Céspedes identifica cuatro procesos provocados por la incidencia política que impactan cualitativamente en la ciudadanía y en el desarrollo de las capacidades colectivas:¹¹

- a. Proponer soluciones a problemas sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales que contribuyan a desarrollar y potenciar las capacidades necesarias para dejar de ser parte del problema y constituirse en parte de la solución al ir asumiendo de forma progresiva la corresponsabilidad en la implementación de políticas públicas, leyes o reglamentos. Esto permitirá que se puedan atender a fondo las necesidades de la población.
- b. Fortalecer el poder de las organizaciones de la sociedad civil que refuercen una nueva cultura de participación ciudadana, que se encuentren interesadas en los asuntos públicos y que contrarresten las prácticas viciadas o excluyentes de los gobiernos que, idealmente, deberían velar por el cumplimiento de todos los derechos de los ciudadanos.
- c. Promover la participación democrática de los ciudadanos que, al trascender el ámbito formal (lo electoral) y fomentar el aspecto social (la participación de los ciudadanos en

los asuntos públicos), desarrolla nuevas formas de relación ciudadanía-gobierno y fortalece la democracia.

- d. Buscar establecer un lazo solidario entre los ciudadanos promoviendo acciones colectivas que sirvan para enfrentar de forma adecuada los problemas comunes.

Las acciones colectivas, como expresión de la participación política, ocupan el espacio de la vigilancia social, la cual tiene como propósito vigilar la forma en que se toman las decisiones sobre asuntos de interés colectivo, tales como el uso de los recursos y los resultados de las gestiones que realizan instituciones, empresas o gobiernos.¹² Muchas veces se le denomina también como “control social”, término que alude a la necesidad de fiscalizar la actuación de las distintas entidades para impedir la corrupción, el abuso de poder, el incumplimiento de la ley, la arbitrariedad, etc. Bajo el concepto de la democracia formal representativa, los organismos de control son incluidos dentro del mismo esquema de distribución de poderes, esperándose que las funciones diferenciadas de los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y el Tribunal Constitucional) permitan un equilibrio que limite las arbitrariedades y propicie el cumplimiento de la ley; sin embargo, este esquema ha fracasado en sus propósitos.

Las acciones colectivas, como expresión de la participación política, ocupan el espacio de la vigilancia social, la cual tiene como propósito vigilar la forma en que se toman las decisiones sobre asuntos de interés colectivo

La vigilancia social organizada que ejercen los grupos de la sociedad civil de manera autónoma representa un sentido distinto de protagonismo ciudadano. Desde los comités de defensa del consumidor (los Observatorios Temáticos) hasta los grupos especializados que realizan un seguimiento de los acuerdos y compromisos de los Estados en las cumbres internacionales, la

¹¹ Céspedes. Editorial. La Piragua 22.I (2005): 3-5.

¹² PROBIDAD – Ejercicio de vigilancia social organizada. Octubre 2004.

vigilancia social deja de ser un término jurídico formal y pasa a convertirse en una acción colectiva de ejercicio del derecho.

Como se trata de una actividad organizada y práctica, requiere de un estudio concienzudo y del establecimiento de un método que permita conocer tanto el funcionamiento como el impacto social de las entidades a vigilar, así como también el contexto en que estas se encuentran insertadas. Es precisamente mediante este ejercicio de estudio, análisis, organización de la información y elaboración de informes que la acción vigilante incide en los cambios de funcionamiento de la gestión pública, ya que requiere de las autoridades y funcionarios constante transparencia.

La vigilancia social deja de ser una actividad que sirve exclusivamente para la denuncia y se

convierte también en una acción que provoca el diálogo entre partes e impacta en la formas de gestión y gobierno, diálogo que, por otro lado, el CEAAL debe propiciar, facilitar y sistematizar movilizand o el conocimiento acumulado durante todos estos años. Por ejemplo, son muy valiosas las experiencias realizadas a la luz de iniciativas como las del MERCOSUR Social y Solidario, ya que muchas instituciones del CEAAL tuvieron la oportunidad de desarrollar un trabajo serio y sostenido sobre MS en el Cono Sur, generando así propuestas y conocimientos que deben visibilizarse y socializarse.

La coyuntura latinoamericana nos plantea nuevos desafíos que requieren de nuevos compromisos, a mayor complejidad debe haber mayor capacidad de propuestas.





THE
A
I
PACIFIC AND
INDIAN
FUND - 1911

¿TIENEN LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA EDUCACIÓN POPULAR UN LUGAR EN LA INTERNET?

José Luis Serna

Desde dónde hacemos la reflexión

El Centro de Educación en Apoyo a la Producción y al Medio Ambiente, A.C. (CEP-parras, a.c.) nace, inspirado por Paulo Freire, en 1982 como un movimiento social. Se aboca a trabajar en la alfabetización popular, primero en Saltillo, Coahuila y luego, en Parras de la Fuente, Coahuila. El CEP-parras, a.c. ha tenido relación con el Consejo de Educación de Adultos de América Latina desde 1989, cuando fue miembro fundador de la Red Mexicana de Alfabetización y Educación Básica Popular, y en el año 2000 se incorpora a esta como miembro pleno.

La expresión sentipensante del sujeto colectivo que hace las reflexiones

DESIERTO

En este plano de arena y caliza que asemeja lagunas de plata y oro, no habrá descanso nunca para el amor; ni para las noches sin sueño, ni las estrellas brillantes, por eso es que vuelan los fantasmas y descansan en albardas delirantes que nunca mata el sol y la sed. Será decir también que algo de esto existe en algunos andantes siempre del tiempo y por tiempos que aparecen como espíritus mágicos llevando alforjas, cargas de ilusiones y esperanzas, seres casi tocables y adorables por lo absurdo en que se presentan y se avientan en duelo contra la tormenta rompiendo el rayo y el trueno en el cielo y así dejar la paz que nos dice todo y a la vez nada, o solo la lucha...como el desierto.

Angélica Rodríguez Lizcano



¿POR QUÉ NO VIENES?

*¿El desierto es para fuertes o para débiles?
No, es para personas, nomás.
El desierto es hermoso y alentador, ¿por qué no vienes?, ven y conoce; nomás.
¿El desierto es escándalo en desolación?
No, es diverso, nomás.
El desierto es como una canción, ¿por qué no vienes? ven y escucha, nomás.
¿Puedo ir aunque tenga mucho miedo a lo diferente?
Sí, allí los miedos se terminan, nomás.
Vamos juntos aunque pensemos diferente, ¿qué te parece? si no te gusta o no te guío bien, pues me dejas, nomás.
Y si después que vaya me convence de que es hermoso, alentador, diverso y si se terminan mis miedos, ¿cómo podré seguir diciendo que hay que vencerlo?
Pues....si quieres lo sigues diciendo, nomás.*

José Luis Álvarez Serna

DONDE NO SUCEDE NADA

El sol juega a esconderse entre las nubes un coyote persigue a una liebre los mezquites alzan sus espinosas ramas para atrapar a una mariposa dos lagartijas descansan sobre una piedra la aparente tranquilidad del desierto, nos habla y nos cuenta historias de sequía y esperanza, cuentos contradictorios

1 Director CEP-Parras. Responsable de la Región México.

de final feliz y este cielo que no llora...y la vida sigue aquí.

Las albardas recogen el agua con sus raíces y se visten de verde, un escarabajo hace rodar a una semilla las hormigas van de un lado a otro transportando comida mientras un buitre sueña que llueve y se baña con arena.

*Todo sucede en el desierto...
donde aparentemente no sucede NADA*

Juan Fco. Rodríguez Aldape

El contexto de la resistencia y la interculturalidad

En las múltiples realidades del contexto mexicano, después de la coyuntura electoral del 2006, la enajenación y la manipulación tienen fuertes oponentes en la resistencia y la protesta de los movimientos sociales postelectorales y de muchos otros sujetos que luchan por reivindicaciones antiguas y actuales. Están los indígenas con sus demandas históricas, también están los campesinos y campesinas que exigen atención al campo mexicano.

Un efecto claro del Tratado de Libre Comercio fue la migración. El Banco Mundial apunta que en el periodo que coincide con la liberalización del sector y la apertura de fronteras a la importación de alimentos, el campo mexicano perdió una cuarta parte de sus habitantes en una década, es decir, aproximadamente 6 millones de personas. Esta situación ha generado movimientos continuos, por ejemplo, la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) y el Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas (CONOC) convocaron a las agrupaciones del sector (sindicales y civiles) a constituir un gran bloque nacional para hacer frente a las políticas federales que afectan al sector campesino, así como a la negativa de modificar el capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Los campesinos que se quedaron perdieron un tercio del poder adquisitivo que tenían hace dos décadas. La situación en México refleja el panorama del campo de América Latina; según el informe del Banco Mundial dado en octubre de 2007 “la agricultura da empleo a 30 de cada 100 personas, pero sólo genera 7 por ciento de la producción...”, “El sector marcha bien, pero a la gente no le va bien”, dice uno de los autores del informe. La situación es en realidad grave y si a esto le agregamos la desaceleración en el monto

de las remesas, las cosas empeoran. Las remesas en 2003 sumaron un total de 13 650 millones de dólares (un 39% más que el año anterior), en 2004 el aumento fue de 22%, entre 2005 y 2004 crecieron apenas un 21% y entre 2006 y 2005 hubo un aumento de 17%. Este año, el primer semestre de 2007, el aumento fue de apenas 1.69%.²

Las mentiras y la corrupción están presentes en el escenario como parte de una cultura que se niega a desaparecer y, en ocasiones, hasta parece repuntar.

Las desigualdades económicas se agudizan en nuestro país. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional subrayaron que la economía mexicana creció una tasa promedio de 2.3% entre 2000 y 2006, por debajo del promedio latinoamericano de 3.1%. Según el Informe del desarrollo mundial,³ el 20% de la población de menor ingreso en el país (21 millones de personas de un total de 105 millones de habitantes) solo realiza 4.3% del consumo total de bienes en la economía.

Las mentiras y la corrupción están presentes en el escenario como parte de una cultura que se niega a desaparecer y, en ocasiones, hasta parece repuntar. Por ejemplo, en el mes de octubre el Servicio de Administración Tributaria (SAT) informó del *aseguramiento* de 15 toneladas 420 kilogramos de pseudoefedrina, unos días después la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Marina dieron a conocer que el peso real de la droga decomisada era de casi 13 toneladas menos. La justificación de esta “diferencia” fue que un funcionario había anunciado esa cantidad para quedar bien con sus superiores y “darle seguridad a los ciudadanos”.

Este tipo de “certezas y seguridades” para las personas generan confusión, desconfianza y van minando en gran medida la capacidad de asombro e indignación de la población, si a esto le sumamos las campañas de buenas causas que son promovidas en los medios masivos de comunicación y operadas por “organizaciones de la sociedad civil”, fundaciones y programas empresariales de responsabilidad social, no debe

2 Información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

3 Publicación anual del BM, octubre 2007.

sorprender que la indiferencia y el desconcierto se traduzcan en individualismo, pérdida de tejido social y en un bajísimo nivel de participación social en los procesos electorales. Por ejemplo, en Oaxaca, para la elección a congresos locales y presidentes municipales, hubo una participación de menos del 30% del padrón electoral.

En estas circunstancias, develar los porqués de las grandes asimetrías se vuelve una tarea difícil pero impostergable. La predominancia de una clase política miope y dedicada—casi totalmente—a cuidar y consolidar sus intereses y canonjías, es mas bien un factor en contra de ese necesario proceso de develación, un factor que poco puede aportar a los movimientos sociales. Paralelamente, un discurso de “profesionalización” en las organizaciones de la sociedad civil (OSC), esconde en varios casos la imposición de agendas, así como la cooptación y neutralización de la parte militante y transformadora de la actividad de estas. Este factor no ayuda en lo absoluto a romper la indiferencia y la confusión de una gran mayoría de ciudadanos y ciudadanas que empiezan a ver a las OSCs como centros laborales o como organizaciones directamente vinculadas a los gobiernos y no, como debería ser, a los movimientos sociales o en procesos autónomos de desarrollo.

La penetración ideológica del modelo suicida que domina actualmente tiene en los movimientos sociales un oponente importante, ya que a través de estos la educación popular puede contribuir a potenciar la resistencia que contienen y que muta hacia mil formas posibles de protesta y propuesta. En dichos movimientos las y los educadores populares deben dar la batalla.

La disputa político-pedagógica al modelo dominante ha sido un desafío permanente. En estas realidades la predominancia de lo diverso y la aparición de nuevas identidades nos plantean varios retos, en particular el de repensar el trabajo en la dimensión intercultural, esto es, repensar este ámbito desde una revisión crítica de formas y contenidos clásicamente considerados interculturales. Se trata de sistematizar la praxis para reafirmar los sentidos amplios de la educación popular y la interculturalidad, reafirmar también los procesos democratizadores, luchar por los derechos humanos integrales, combatir las desigualdades sociales y económicas...

Los movimientos sociales, imaginados como acción colectiva, que se expresan por vías no institucionales, donde se concretan reivindicaciones y, simultáneamente, los participantes se construyen como sujetos sociales, encuentran en la diversidad y sus múltiples formas de resistencia, protesta y propuesta, aspectos en los cuales la educación popular puede contribuir a potenciar su eficacia y

sentido estratégico. Esta multitud de posibilidades resulta un campo de disputa ideológica, pues en las mismas demandas y formas de expresión coexisten valores que, por un lado, provienen del paradigma dominante y, por el otro, provienen del pensamiento y sentido alternativo. Estos aspectos permanecen en conflicto latente y en muchas ocasiones no son resueltos sino pospuestos, la frase “dejemos las diferencias y busquemos lo que nos une”, expresa una buena voluntad pero el asunto es que esta premisa no resuelve en sí misma los conflictos y, al evadirlos acriticamente, termina por limitar la fuerza y cohesión interna de las acciones colectivas.

Ante este desafío, el trabajo presencial en las localidades es, sin duda, la forma de trabajo óptima. En este artículo plantaremos una reflexión acerca de la Internet y sus posibilidades para expresar y contribuir a la cohesión y fuerza de los movimientos sociales. Trabajaremos a partir de la idea de que en la actualidad la incidencia en las políticas públicas y la intervención social requiere cada vez más de acciones en otros países, así como de movimientos regionales, latinoamericanos y del contacto con los migrantes residentes en países del primer mundo, los cuales representan una masa crítica con demandas y reivindicaciones propias vinculadas a sus países de origen; un ejemplo de ello en el escenario mexicano son las remesas y la importancia que representan en la economía.

Por otro lado, la Internet es un macro y complejo medio para compartir información, códigos culturales múltiples e ideas con un amplio sentido de inclusión e incluso, en muchos casos, contrahegemónicas. Hay muchos ejemplos que comprueban el uso de Internet como una forma eficiente de respuestas urgentes y de apoyo a las acciones colectivas.

La Internet es un macro y complejo medio para compartir información, códigos culturales múltiples e ideas con un amplio sentido de inclusión

Resulta evidente que Internet sigue una dinámica propia, ante lo cual es válido hacernos las siguientes preguntas: ¿Hay posibilidades de intersecciones entre la educación popular y la dinámica propia de Internet?, ¿Es posible que la educación popular pueda contribuir al intercambio de información y apoyo organizativo que han tenido los movimientos sociales a través de Internet?, ¿Es posible pensar en una contribución en procesos de formación?

Los paradigmas

Una vez esbozado el contexto desde el cual se hacen las reflexiones acerca de las preguntas anteriores, se muestran las ideas subyacentes a la interpretación y algunas posibilidades de respuesta.

LA HEGEMONÍA

En primer lugar, debemos plantear el concepto de “hegemonía” con el cual trabajaremos. Gramsci sostiene que un grupo obtiene hegemonía dentro de una sociedad instituyendo un liderazgo moral, político e intelectual sobre los sectores subordinados, promoviendo su cosmovisión, haciendo de sus propios intereses los intereses de toda la sociedad. Vemos “lo hegemónico” como algo referido a la existencia de una diversidad en la sociedad, dentro de la cual ocurre el predominio de ciertos integrantes de ella sobre los otros. Este reconocimiento de lo diverso y el consenso no implica la desaparición de la diferencia sino su existencia mediante un “pacto” con normas establecidas para su cumplimiento. El sentido contrahegemónico implica un sentido alternativo en el cual se disputan los significados y valores en busca de modificar las correlaciones de fuerza y poder para transformar o desplazar lo dominante. La cultura alternativa cuestiona al modo de vida hegemónico, produciendo una nueva visión del mundo, del imaginario de mujeres y hombres, de los mismos objetos y de la historia.

Lo complejo está en la existencia simultánea de lo eficaz y lo estratégico, no se trata de optar por lo uno o por lo otro, sino de reconocer que están en relación y ambos son indispensables para construir un futuro mejor.

En Internet, como en cualquier otro medio de comunicación, además de intercambiar información se difunden códigos culturales, por lo tanto hay una fuerte disputa entre las visiones de modos de vida distintos, entre significados encontrados y sentidos contrarios, en síntesis, entre lo hegemónico y lo contrahegemónico. El pacto para el uso y manejo de Internet contiene normas amplias y aún pocas restricciones en comparación con otros medios masivos de comunicación. Actualmente, además del correo

y el “chat”, encontramos a los blog’s y un buen número de radios y televisiones virtuales, entre otras experiencias interactivas, donde las medidas de censura y cooptación tradicionales no tienen la misma eficacia que en los medios masivos de comunicación más comunes e incorporados a la hegemonía.

Podemos identificar dos elementos en la dinámica de la Internet contrahegemónica que representan, a nuestro juicio, posibles intersecciones con la propuesta de la educación popular. El primer elemento es la posibilidad de que exista acción y reflexión en los sujetos que generan los mensajes e información en la Red. Es importante estudiar el caso de la Wikipedia, donde no solo se reciben contenidos sino que también se puede “subir” y compartir lo “propio”, así sucede con una infinidad de programas, recursos y sitios donde la interacción es la principal característica (los Blog’s son el ejemplo más difundido y exitoso). El segundo elemento lo encontramos en la posibilidad de modificar, en consenso con otros, la visión del mundo mediante los intercambios en Internet.

De lo anterior podemos hacer varias hipótesis y experimentar en la Internet al menos dos vías:

- a) Las mediaciones pedagógicas para develar lo suicida del modelo dominante.
- b) La cohesión y fuerza transfronteriza.

Lo estratégico y la eficacia

En este aspecto seguiremos los lineamientos que Carlos Nuñez Hurtado postula en su obra “La revolución ética”⁴, donde nos incita a repensar lo estratégico a la luz del sueño: “...para construir el futuro hay que soñarlo primero”. El diseño del futuro implica visión y sentido estratégicos, además de un nivel de audacia, es precisamente en la audacia que el autor plantea donde ubicamos el nivel de eficacia. La conducción implica tener claro el sentido de nuestra transformación y también implica testimonio y resultados continuos en el devenir de nuestro diseño y capacidad de concreción. ¿Es en lo táctico dónde está la eficacia? No necesariamente, porque el asunto no es imaginar una intervención lineal sino compleja. Partir de problemas lleva en muchos casos a la inmovilidad o a quedarse solo en el nivel de la táctica, lo cual conlleva a que el ánimo y el aliento se vean afectados. Partir del anhelo y el sueño no es ingenuidad sino concreción de la necesaria topía para seguir avanzando hacia la utopía. Lo complejo está en la existencia simultánea de lo

4 Nuñez Hurtado, Carlos. La Revolución Ética. México, Jal. : IMDEC, 1998.

eficaz y lo estratégico, no se trata de optar por lo uno o por lo otro, sino de reconocer que están en relación y ambos son indispensables para construir un futuro mejor.

A partir de las ideas anteriores podemos imaginar varias posibilidades para considerar estratégico y no táctico el trabajo: en las mediaciones pedagógicas para develar lo suicida del modelo dominante y la cohesión y fuerza transfronteriza desde procesos en la Internet. Develar lo suicida del modelo dominante no se hace necesariamente solo en relación a la denuncia, pues otra posibilidad es difundir los múltiples valores, ideas y significados que contiene y que se generan desde y para el proyecto alternativo.

La revolución ética

Siguiendo con Carlos Núñez y su propuesta de llevar a cabo una revolución ética, desglosemos el sentido de sostener su propuesta. Si la ética estudia el comportamiento, las costumbres y el carácter de los hombres y mujeres que conviven a partir un pacto social que les permite ordenar sus actuaciones en sociedad, la revolución ética nos habla a cerca del modo de modificar sustancial, radicalmente el comportamiento, las costumbres y el carácter de las actuaciones en sociedad de mujeres y hombres. Lo ético nos plantea ser cada vez más “persona”, implica un compromiso personal que se expresa en lo social. De acuerdo a nuestra interpretación, una revolución ética sostendría que lo humano es construcción continua, implica “estar siendo” humano en los contextos y momentos históricos específicos. La relación entre ética y moral nos muestra que la moral dicta el conjunto de valores, normas y costumbres de personas y grupos determinados, mientras que la ética plantea la revisión continua y crítica de la moral. De acuerdo a esto, podríamos decir que la revolución ética implica la revisión continua y crítica de los valores, normas y costumbres de los grupos dominantes y contrahegemónicos.

Núñez plantea que en la revolución ética se debe ir contra de la corrupción, el cinismo, la impunidad, la simulación, etc. y a favor de la confianza, la honestidad, la congruencia, la solidaridad, etc. ¿Es posible que las mediaciones pedagógicas para trabajar en Internet puedan dar cuenta de esta revisión continua y crítica de las costumbres, normas y valores? La respuesta es que sí es posible, porque en la dinámica que se viene generando en Internet uno de los elementos

más desarrollados es la diversidad de costumbres, valores y normas de códigos culturales que deambulan a través de lenguajes iconográficos, sonidos e imágenes. La propuesta es fortalecer la intención de hacerlo continuamente y con un sentido revolucionario.

Sobre lo transfronterizo, es decir, sobre la fuerza y cohesión de movimientos más allá de los límites geopolíticos de los Estados-nación, la Internet es un vehículo con potencia comprobada para modificar actuaciones. Un primer desafío que aparece desde el enfoque de la revolución ética es encontrar una conjugación entre lo ético y lo intercultural que genere confianza, honestidad, congruencia y solidaridad, que contraste con la corrupción, el cinismo, la impunidad y la simulación.

Educación/comunicación para transformar

El aporte de Núñez en su “Educar para transformar, transformar para educar”, nos permite fundamentar el trabajo en Internet desde la Concepción Metodológica Dialéctica (CMD) y sus reflexiones a cerca de la comunicación popular o comunicación educativa. En las reflexiones del colectivo CEAAL México, (Parras 2007) sobre la apuesta estratégica en el actual contexto, se identificó a la metodología como un elemento esencial y de identidad. Podemos decir entonces que la mediación pedagógica encuentra un sustento sólido tanto en lo anterior como en lo propuesto por Núñez en sus planteamientos sobre la dimensión pedagógica de la CMD y en los planteamientos desarrollados por el Centro de Educación en Apoyo a la Producción y al Medio Ambiente, A. C. que se refieren a los principios pedagógicos, la plena participación, el diálogo y la utopía, premisas desde donde se pueden construir mediaciones pedagógicas a desarrollar en la Internet y en donde las técnicas participativas son la didáctica más propia de la educación popular, otro elemento para construcción de mediaciones. Sin duda, otro fundamento esencial para trabajar mediaciones es el planteamiento de Paulo Freire: “Nadie educa a nadie, nos educamos en comunión y mediados por el mundo. La mediación es pues ayuda, solidaridad, decodificación...”⁵

Sobre la comunicación, Núñez sostiene que todo hecho educativo implica un acto de comunicación y toda comunicación incide en el nivel de conciencia. Si las experiencias de

5 Freire, Paulo. La educación como práctica de la libertad. Argentina, Buenos Aires: Tierra Nueva, 1974.

producción de gráficos, audio y video para la concientización ya jugaban un papel importante para la educación popular, el trabajo en la Internet tiene en estas experiencias un punto de partida importantísimo. La triada educación – comunicación – cultura que Núñez plantea, nos ilustra sobre la complejidad de la interculturalidad y nos acerca al tema como nutriente natural de los procesos de comunicación.

Queremos terminar estas primeras reflexiones con un reconocimiento pleno a Carlos Núñez por sus importantes aportes a los temas planteados y, buscando homenajear sus trabajo, planteamos un binomio que nace de su “Educar para transformar, transformar para educar” que se aplica al mundo actual, donde la comunicación es un valor contrahegemónico: Educar/comunicar para transformar, transformar para educar/comunicar.

Bibliografía

- ALVAREZ Serna, José Luis. Sistematización de procesos. México, Coahuila: Ed. CEP – Parras, 2004.
- ALVAREZ Serna, José Luis. Experiencias pedagógicas del desierto; problemáticas, procesos y expresiones. México, Coahuila: Ed. CEP – Parras, 2003.
- COLECTIVO Espina y Jugo. Espinosos por fuera...Jugosos por dentro. México, Coahuila: Ed. CEP – Parras, 2005.
- Foro regional Argentino y Latinoamericano de educación <<http://www.editplanet.net/sitios/cordoba/carta%20de%20principios.htm>>
- IBÁÑEZ Herrán, José Emiliano. Movimientos y redes para una cultura transformadora. 2003. <<http://www.pangea.org/jei/edu/c/e-movim-redes.htm>>
- Internet y la educación intercultural en Andalucía. <http://www.juntadeandalucia.es/averroes/recursos/inmigrantes_fundamento.php3>
- Movimientos sociales: Concepto. <http://www.lai.fu-berlin.de/es/e-earning/projekte/frauen_konzepte/projektseiten/konzeptebereich/je_mov_sociales/contexto>
- NÚÑEZ Hurtado, Carlos. Educar para transformar, transformar para educar. México, Jal. : IMDEC, 1996.
- NÚÑEZ Hurtado, Carlos. La Revolución ética. México, Jal. : IMDEC, 1998.
- ZIBECHI, Raúl. Diez años sin Paulo Freire. México: La Jornada, 2007. <<http://www.jornada.unam.mx/2007/05/05/index.php?section=politica&article=021a1pol>>

INDICADORES DE INCIDÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS: AFINANDO OLHARES E PERSPECTIVAS

Denise Carreira¹

Como aferir se as ações dos movimentos sociais, ong's, sindicatos e outros setores organizados da sociedade estão incidindo nas políticas públicas? Quais são os nossos referenciais? O que é incidir em políticas públicas? Como identificar melhor os nossos avanços, derrotas, desafios? Considerando que o processo de incidência em políticas públicas não é nem um pouco linear, como perceber quando estamos dando passos para trás, andando em voltas ou avançando?

Este artigo pretende ser mais uma contribuição ao debate promovido no Grupo de Trabalho de Incidência Política do CEAAL sobre Indicadores de Incidência em Políticas Públicas a partir de algumas experiências brasileiras vivenciadas pela autora no campo das políticas educacionais, do feminismo e dos direitos humanos. Para nós, indicadores são um meio, um instrumento para aferir e compreender a nossa atuação, visando qualificá-la e ampliar o seu impacto.

A reflexão aqui apresentada está comprometida com a análise crítica de nossa atuação em incidência, mas parte do entendimento de que quando falamos em incidir em políticas públicas falamos de um processo extremamente complexo. Logo, precisamos de uma reflexão sobre indicadores de incidência que, sem ser condescendente com nossas limitações, seja sensível ao processo de acumulação de forças políticas e de conquistas intermediárias. Precisamos de uma abordagem que nos ajude a perceber o caminho trilhado, aprender com nossos erros, derrotas e insuficiências, identificar desafios, rever estratégias quando necessário e reconhecer e celebrar as nossas pequenas e grandes conquistas. O processo de incidir em políticas públicas, na maioria das vezes, é



longo e duro. Precisamos nos alimentar de uma perspectiva crítica e criativa.

Explico: muitas vezes o debate sobre incidência em políticas públicas se restringe a indicadores de desempenho das atividades (sobre as reuniões que fizemos, as mobilizações que organizamos, as pesquisas desenvolvidas etc), ou, por outro lado, recai nas chamadas metas finais de nossa ação política. “Afinal, depois de anos, vocês conseguiram aumentar os recursos para as políticas educativas? Vocês descriminalizaram o aborto? Vocês conseguiram mudar a lógica do orçamento?”. Na maior parte das situações, a pessoa que pergunta já sabe as respostas e gera em quem responde sentimentos de incompetência, frustração, desânimo, desmobilização, desempoderamento diante da constatação de que não atingimos nossas metas finais. Nessa hora, nos sentimos diante de uma montanha tão alta, quase intransponível.

Contexto latino-americano

Para tomar um dos muitos caminhos possíveis para refletir sobre indicadores de incidência, vamos precisar o que entendemos por “incidir” e por “políticas públicas” em um contexto latino-americano. Sim, precisamos situar esses conceitos

¹ Denise Carreira é feminista brasileira. Coordenadora do programa de pesquisa e monitoramento de políticas educacionais (Ação Educativa) e Relatora Nacional para o Direito Humano à Educação (Plataforma DHESCA). Foi coordenadora da Campanha Brasileira pelo Direito à Educação entre 2003 e 2006. E-mail: denise@acaoeducativa.org

em nosso contexto histórico, político, econômico e social latino-americano, porque é diferente fazer incidência nas nossas democracias daquelas em que as regras do jogo e as institucionalidades estão consolidadas.

Temos também grandes diferenças entre países da América Latina. Mas podemos afirmar, de forma geral, que nosso continente é marcado por democracias incompletas, seja porque enfrentam enormes dificuldades para garantir direitos à maioria da população, seja porque não conseguem transformar, de forma estrutural, os processos de reprodução das acentuadas desigualdades econômicas e sociais presentes em nossos países.

Apesar da distância entre a lei e a realidade, é inegável que a lei tem sido a principal garantia para que uma política pública possa ser uma política de Estado.

Nas últimas quatro décadas, saímos das ditaduras apostando que a democratização mudasse radicalmente nossa tradição de Estados privatistas, mas demos de cara com a predominância das políticas neoliberais que fragilizaram a capacidade do Estado de implementar políticas públicas sintonizadas com as conquistas legais obtidas graças à luta de muitos movimentos sociais e de outros setores organizados da sociedade.

E é sempre bom lembrar que tais conquistas legais, uma vez alcançadas, não estão garantidas. Ao contrário, estão sempre em disputa, correndo risco. De tempos em tempos, são recolocadas na agenda política de diferentes formas, em decorrência de um discurso neoliberal que prega equilíbrio fiscal e cortes de gastos e a necessidade de “reformas” que gerem um Estado mais “moderno”, cada vez mais enxuto, austero, menos “engessado” por compromissos sociais previstos na legislação.

Apesar disso tudo é fundamental fugir à tentação de assumir o Estado como estrutura monolítica. Na construção de nossas estratégias políticas, devemos considerar as contradições, conflitos e diferenças internas presentes neste Estado, na perspectiva de identificar e aproveitar oportunidades e conjunturas favoráveis, construir

alianças possíveis e obter avanços comprometidos com uma agenda de interesse público.

Política pública como política de Estado

Vamos assumir o processo de incidência como aquele que busca “influenciar”, “alterar rumos”, “gerar impactos no processo de tomada de decisão” com relação à criação, ao desenvolvimento, à avaliação, à correção e ao monitoramento de uma política pública. É importante lembrar que no Brasil, assim como em outros países da América Latina, o uso do termo “política pública” cresce ao longo dos anos de 1990 vinculado aos processos de democratização do Estado e da própria sociedade civil.

Por políticas públicas, entendemos aquelas que respondem a interesses públicos e que devem se constituir em políticas de Estado², de longo prazo, que ultrapassem as políticas de governo de uma determinada gestão em exercício. Políticas de Estado pressupõem planejamento (com metas de curto, médio e longo prazo), sintonizadas com os marcos legais que garantam direitos para a população e que podem ser decorrentes ou não da pressão/proposição de movimentos sociais e de outros setores organizados da sociedade. Nem toda política de Estado é política pública, mas toda política pública deveria ser Política de Estado. Apesar de observarmos que, muitas vezes, não conseguimos fazer essa passagem de uma política pública deixar de ser política de governo para tornar-se uma política de Estado.

Dado ao problema crônico de descontinuidade de políticas vivenciado no continente, é importante reconhecer que na maior parte das vezes os setores organizados da sociedade civil incidem na verdade sobre políticas de governo, política de uma determinada gestão, visando que elas se tornem políticas de Estado no marco das políticas públicas comprometidas com direitos.

E o que é necessário para que uma política pública seja uma política de Estado? Apesar da distância entre a lei e a realidade, é inegável que a lei tem sido a principal garantia para que uma política pública possa ser uma política de Estado. O processo ganha mais força quando a lei é regulamentada e traduzida em regras, procedimentos e culturas institucionalizadas.

2 Há todo um debate pertinente e fundamental sobre a participação da sociedade civil na implementação das políticas públicas. Não vamos enfrentá-lo neste artigo.

Um outro ponto fundamental para que uma política pública seja política de Estado é a existência de financiamento e orçamento adequados. Não é a toa que nos anos 1990, depois de vivenciarem várias experiências frustrantes, os movimentos e organizações da sociedade civil passaram a dedicar cada vez mais atenção em suas agendas à questão orçamentária, aos recursos financeiros destinados à implementação de uma política. Para que a lei chegue à realidade, são necessários recursos que possam viabilizar serviços públicos de qualidade. As lutas pela manutenção da vinculação de um mínimo percentual orçamentário na Constituição brasileira para a educação e saúde pública no Brasil se inserem nesse desafio de garantir condições para o desenvolvimento das políticas.

Um terceiro ponto fundamental para que uma política pública possa ser uma Política de Estado é a existência de processos e espaços institucionalizados de controle cidadão que permitam a proposição, a vigilância social e o monitoramento efetivo das políticas. Tudo isso tendo como base a transparência de informações da gestão pública, por meio de um tratamento amigável às informações, permitindo que os cidadãos e cidadãs compreendam o que está em jogo e exerçam o controle social. Levando em conta o escasso controle social das políticas educacionais em todo continente, salvo exceções, este é um desafio urgente.

Incidir sobre o quê?

Considerando-se o contexto e todos esses desafios de construção de políticas públicas, podemos dizer que o processo de incidência em políticas públicas vem se dando predominantemente vinculado a três grandes eixos:

- incidência no ciclo de uma política pública (criação, construção, implementação, monitoramento, avaliação e correção/ajustes) vinculada a áreas específicas ou não;
- incidência para a construção de uma esfera pública institucionalizada de participação, explicitação de diferentes agendas e negociação de pautas públicas;
- incidência para barrar retrocessos na legislação ou em políticas públicas já em implementação, evitando o comprometimento de conquistas sociais.

Na maior parte dos debates e de processos de avaliação sobre o tema da incidência, há

uma grade ênfase no primeiro eixo. A exceção dos espaços nos quais há a presença de redes, movimentos e organizações que têm como foco de sua agenda questões vinculadas à democracia participativa. Pode-se até dizer que o segundo eixo é parte do primeiro eixo. Mas aqui se deve o destaque devido ao entendimento de que ele não é devidamente valorizado e visibilizado em nossa agenda política de incidência.

Para que a lei chegue à realidade, são necessários recursos que possam viabilizar serviços públicos de qualidade.

Consideramos que – sobretudo em continentes como a América Latina – devemos atuar visando o desenvolvimento/aperfeiçoamento de uma institucionalidade participativa e de controle cidadão que permita a constituição de canais permanentes, inclusivos e com regras claras de influência em políticas públicas, que alcancem o processo de tomada de decisão.

Necessitamos de canais institucionalizados que garantam a participação da sociedade civil organizada – com toda a sua pluralidade – para além dos chamados “espaços de diálogo” com o poder público, que se multiplicaram aqui no Brasil durante o governo Lula³ (e que eram muito limitados ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso). Espaços que dependem, na maior parte das vezes, da vontade e da disponibilidade política dos governantes, e que já demonstraram em várias áreas e em vários momentos não gerarem necessariamente repercussão em processos de tomada de decisão.

Tal institucionalidade participativa também é fundamental para que avancemos com relação às políticas públicas como políticas de Estado. A institucionalidade participativa e de controle social conquistada pelos movimentos de saúde, assistência social e criança e adolescentes no Brasil foi ponto fundamental para que várias conquistas legais se convertessem em políticas de Estado. Evidentemente esse participação nos espaços institucionalizados só ganha força e sentido se articulada a uma ação permanente de organização, formação e mobilização social que monitore, proponha e exerça pressão quando necessário.

3 Moroni, José Antonio. *Participamos, e daí?*. Social Watch/Observatório da Cidadania. 2007

Com relação ao terceiro eixo, o de barrar retrocessos, muitas vezes ele não é reconhecido como parte do processo de incidência. Na América Latina – e especificamente no Brasil – onde as conquistas legais estão sempre em disputa, barrar retrocessos é fundamental. Exemplificamos com a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação que, em 2004 e 2005, se mobilizou, junto com outras entidades e movimentos, para barrar iniciativas destinadas a questionar a vinculação de um percentual do orçamento público para a educação, previsto na Constituição brasileira. Foi uma luta intensa que não foi enxergada por muitos como um esforço de incidência.

Teia de incidência

O que chamar de avanço? Para além da realização eficiente de nossas ações e do alcance de nossas metas finais, há um mundo de passos

intermediários que precisam ser mais bem percebidos e apreendidos por nós. Sobretudo com relação aos nossos ganhos de força política e legitimidade. Ganhos que podem ser traduzidos em reconhecimento público e em capacidade de convocatória e de articulação. Muitas vezes perdemos uma batalha, mas conseguimos ser reconhecidos como sujeitos políticos daquele campo, avançando em legitimidade. O que, do ponto de vista estratégico no médio e longo prazos, poderá resultar em avanços futuros.

Nesse sentido, dialoguemos com a fundamental contribuição de autoria da Fundação SES (Argentina), apresentada na reunião do grupo de Incidência Política do Ceaal, realizada em agosto de 2007, na Guatemala. A Fundação elaborou um quadro que estabelece cinco fases do processo de incidência política e suas respectivas estratégias, visando a construção de indicadores de incidência política:

Fases	Estratégias	Indicadores de sucesso
1. Construção do problema público ⁴	1. produção de conhecimento; 2. trabalho com os meios de comunicação; 3. desenvolvimento de campanha pública.	quantidade de documentos elaborados acerca das temáticas específicas que se busca dar visibilidade; quantidade de contatos com os meios; quantidade de envio de informações aos meios; quantidade e aparições do tema nos meios; produção de peças para diferentes meios; identificação e referência da organização na temática
2. Incorporação do problema na agenda	3. construção de associações, mesas e alianças e formação de redes; 4. desenvolvimento de capacitação e fortalecimento de pessoas e ou organizações que trabalham o tema; 5. identificação, desenvolvimento e participação em eventos.	associações, mesas ou redes construídas sobre o tema; quantidade e tipo de idéias força incorporadas na fala de atores significativos; atores que têm incorporado as idéias; quantidade de capacitações desenvolvidas no tema; lista de organizações e pessoas capacitadas no tema.
3. Desenho ou formulação de uma política pública	6. demonstração dos resultados das experiências; 7. ações de lobby; 8. qualidade da política pública	resultados que têm servido de modelo para a política pública; experiências que têm sido tomadas como referência para a política pública; quantidade de menções da política pública à experiência; reuniões com funcionários públicos; transformação de uma política pública em função das propostas da organização e projeto; pontos em comum entre a política pública e as propostas de organização ou projeto.
4. Implementação de uma política	9. participação, apoio e co-gestão na implementação da política.	execução de estratégias, ferramentas e atividades; quantidade de leis aprovadas.
5. Monitoramento, avaliação e controle	10. ações de controle e monitoramento de programas, leis, etc, durante e ao finalizar a implementação.	lista de ações de controle e monitoramento realizadas; observação se as metas da política estão sendo cumpridas.

⁴ Conforme a natureza, o foco e os objetivos da incidência, é fundamental considerar na construção do problema público a dimensão simbólica das questões que manejamos e do que buscamos mudar. Aliada à produção de conhecimentos e informações, que dão base à disputa argumentativa, a dimensão simbólica contribui para que mobilizemos outros níveis de compreensão sobre as complexas questões que manejamos. A experiência da Campanha Nacional pelo Direito à Educação no processo do Fundeb (Fundo de Valorização e Manutenção da Educação Básica), entre 2004 e 2007, é um bom exemplo disso, na qual o direito à creche (educação para crianças de 0 a 3 anos) esteve no centro do debate público.

Nossa experiência de incidência em políticas públicas aponta que muitos casos não se enquadram em uma estrutura linear de fases. Por isso, vamos chamar as fases de momentos de uma política. Muitas vezes existe a política, mas precisamos construir o problema público sobre o porquê dela não estar sendo desenvolvida adequadamente como, por exemplo, a implementação da lei 10.639, de 2003, que estabelece a obrigatoriedade do ensino da história e cultura africana e afro-brasileira na educação básica do Brasil. É necessário pensar em uma estrutura que permita diferentes combinações entre os momentos do quadro e entre elas e as estratégias. Para tudo isso devem ser consideradas as especificidades da política que se almeja: o potencial de gerar conflitos e os consensos envolvidos na política, as forças em disputa e em convergência, a complexidade das questões que manejamos, o contexto no qual estamos imersos etc.

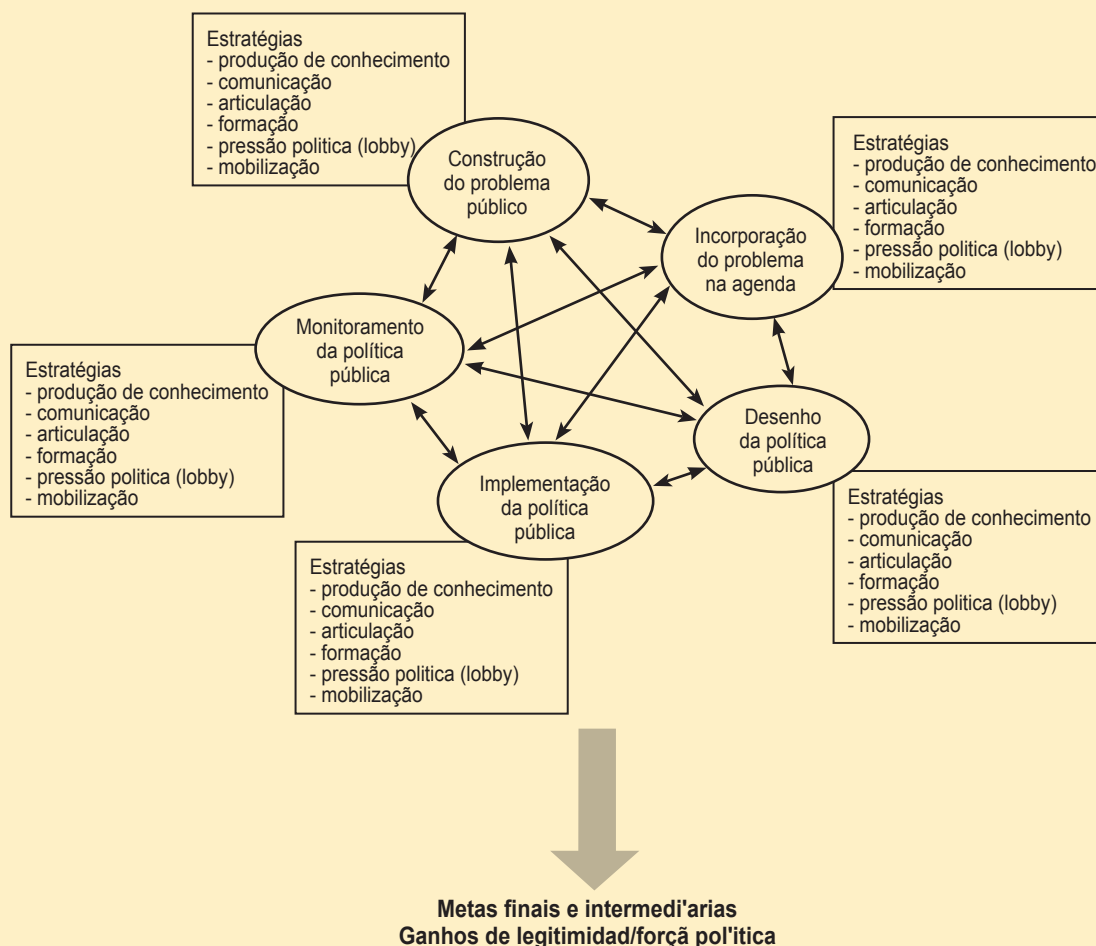
A partir desses comentários, apresentamos um quadro de questões visando dar mais uma contribuição às questões abordadas ao longo do texto.

1. INCIDÊNCIA EM QUÊ? (PODEMOS ATUAR EM MAIS DE UMA FRENTE)

- ciclo das políticas
- processos e espaços institucionalizados de participação
- barrar retrocessos
- outros

2. MOMENTOS E ESTRATÉGIAS DE INCIDÊNCIA

A partir das respostas acima quanto às frentes do processo de incidência, vamos ao passo seguinte que o de verificar a combinação necessária de momentos (colocados em círculos) e de estratégias (colocadas nos quadros) para que possamos alcançar os nossos objetivos, a partir da análise do contexto e da avaliação de nossas condições políticas. O desenho a seguir busca garantir uma combinação mais flexível dos momentos de desenvolvimento de uma política pública, permitindo diferentes pontos de partida, articulando-os com as diversas estratégias. Por exemplo, podemos produzir diferentes tipos de conhecimentos ou ter diferentes estratégias de comunicação de acordo com o momento. Em muitos casos, a teia poderá se transformar em uma matriz cruzando os eixos horizontais (construção do problema, incorporação do problema na agenda, desenho da política, implementação da política) com os eixos verticais das estratégias (comunicação, produção de conhecimentos e informações, mobilização, articulação, formação e pressão política).



3. GANHOS DE LEGITIMIDADE/ FORÇA POLÍTICA

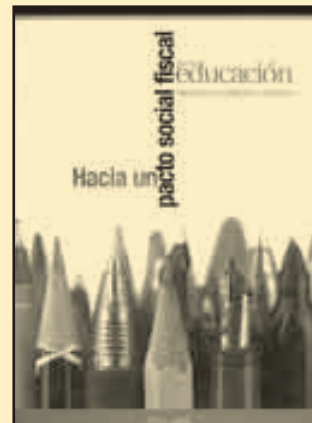
- reconhecimento público
- poder de convocatória
- capacidade de articulação
- reconhecimento como produtor de conhecimento, fonte de informação, propositor e sujeito político do campo
- outros

Construção dos indicadores

Para concluir este pequeno artigo, apresentamos para o debate e aprimoramento um modelo de planilha de indicadores, que exemplifica a lógica da proposta. Cada meta poderá resultar em mais de uma planilha. Evidentemente, é importante sempre lembrar que é recomendável estabelecer um conjunto pequeno de metas finais e de metas intermediárias compatíveis com as nossas capacidades e condições de incidência. Cada meta e contexto exigirão uma combinação e uma construção de indicadores específicos, que deverão ser revistos de tempos em tempos. Também destacamos a necessidade de optar por poucos indicadores para que seja viável monitorá-los a partir de um cronograma. A partir das reflexões aportadas neste artigo, vamos tentar construir esses indicadores?

Meta final	Incidência em quê?	Momento	Metas intermediárias	Estratégias	Indicadores de estratégias	Indicadores de Legitimidade/ Força política
	<i>(ciclo de políticas, institucionalidade participativa, barrar retrocessos)</i>	<i>(construção do problema, incorporação do problema na agenda, desenho da política, implementação da política, monitoramento da política)</i>		<i>(cada dimensão se desdobrará nas estratégias necessárias: comunicação, articulação, formação, lobby, mobilização e produção de conhecimento/informação)</i>		

Publicaciones



Ficha de suscripción

La Piragua

Forma parte de:

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____ Estado _____

País _____ C.P. _____

Teléfono _____ E-mail _____

Suscripción anual (2 números al año) 2006 2007 2008

\$ 25.00 USD -- Centro y Sudamérica y Estados Unidos

\$ 30.00 USD -- Asia, Africa, Europa y Oceanía

\$ 15.00 USD -- México

Vía Cincuentenario No.84B, Coco del Mar, Corregimiento de San Francisco, Panamá

Telefax. (507) 270-1084 / (507) 270-1085

Apdo. 0831-0817

Estafeta Paitilla, Ciudad de Panamá, República de Panamá

Correo electrónico: info@ceaal.org

www.ceaal.org



PARTICIPAR ES DECIDIR. Por ello, solo cuando la ciudadanía libremente organizada, respaldada, educada y respetada sea capaz de diseñar, decidir, pensar y controlar sus procesos sociales, políticos, económicos y culturales a diferentes escalas y alcances, podremos hablar de una auténtica participación social, cívica, ciudadana. Solo entonces podemos también hablar de la existencia de la llamada “sociedad civil”. Lograr esto es hablar de construir la Democracia Sustantiva.

Carlos Nuñez

*En el XVI CONGRESO MUNDIAL DE EDUCADORES SOCIALES
Montevideo, Uruguay. Noviembre 2005
“Desafíos éticos, técnicos y políticos de la participación social”*

