

## Consejos educativos institucionales:

## ¿Quién le pone el cascabel al gato?

**Eduardo León Zamora**  
Educador

Un resultado importante del período de transición democrática, que luego fuera plasmado en el Acuerdo Nacional, ha sido, sin duda, la incorporación de la participación ciudadana como agente activo de vigilancia desde el interior de las mismas estructuras del Estado.

Para el sector educación esto significó, en concreto, que la Ley General de Educación, Ley N° 28044, creara órganos de participación en los diferentes niveles del Ministerio de Educación (MED): el Consejo Nacional de Educación, los Consejos de Participación Regional, los Consejos de Participación Local y los Consejos Educativos Institucionales.

Los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) representan la pieza más importante de toda la estructura, pero es, a la vez, la más débil. Precisamente, ese espacio para ciudadanas y ciudadanos anónimos que quieren una escuela mejor para sus hijas e hijos no encuentra aún las condiciones ni los estímulos necesarios para echarse a andar.

En este terreno es poco o casi nada lo que se ha hecho. La única experiencia que se ha desarrollado en este campo, o por lo menos que se ha dado a conocer hasta ahora, ha sido la que emprendió el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) con sus socios<sup>1</sup> en

Suyo y Frías (Piura), Canas (Cusco) y El Dorado (San Martín). Una experiencia interesante, rica y útil; pero que tuvo limitaciones debido a su corto tiempo de ejecución. Un proyecto que, si bien, se hizo en convenio con el MED, no encontró en este organismo el soporte que requería en la sede central. Las prioridades del MED eran, obviamente, otras.

Pero tampoco la sociedad civil ha demostrado un interés relevante en los Consejos Educativos Institucionales. ¿Por qué son espacios de poder socialmente irrelevantes en la escena formal? ¿Por qué plantean el complejo reto de trabajar con diferentes estamentos de la sociedad, tradicionalmente enfrentados por prejuicios y otros lastres sociales? ¿Por qué todos queremos definir políticas, pero no

construirlas desde abajo, a pesar de los enormes riesgos sociales que genera el abandono de construir la ciudadanía desde la base? Seguramente, estas no son todas las preguntas que se precisan hacer, pero lo cierto es que los Consejos Educativos Institucionales siguen siendo un espacio abandonado.

Lo que nos interesa es reflexionar sobre el cómo y el por qué los Consejos Educativos Institucionales, espacios clave para la democratización y el mejoramiento de la escuela pública no son fortalecidos e impulsados adecuadamente desde una política de participación ciudadana en el sector educación.

■ Cuestión de intenciones y de visión

Para un Estado tradicionalmente sin vocación democrática, y para su burocracia y tecnocracia, las políticas de participación ciudadana son una papa caliente con la que nadie se quiere comprometer en ningún nivel (nacional, regional, local, centro educativo).



<sup>1</sup> Los socios locales de DFID fueron MIRHAS-Perú y CEPESER (Piura), CEPKO (San Martín) y Allin Kawsay (Cusco). Por parte del MED participaron la Redes Educativas Locales (Ex - ADE) de Suyo y Frías; y las UGEL de Canas y El Dorado.

Muchos funcionarios del MED todavía no entienden qué tiene que ver la participación ciudadana con la educación. Si ya tienen bastante con las decenas de programas que deben ejecutar, ¿para qué los cargan con nuevos paquetes?

No se entiende, definitivamente, la importancia de la participación social para hacer frente a la crisis de la educación. No se ve en ella un gran potencial para ayudar a salir del agujero. Por el contrario, hay muchos quienes, al igual que un gran sector del magisterio, atribuyen parte de la crisis de la educación a las características idiosincrásicas de nuestras comunidades. Y, por lo tanto, ven en la participación de la comunidad un factor de mayor conflicto social y de debilitamiento institucional de las escuelas.

Indudablemente, los miedos no sólo están referidos a los problemas que supuestamente se suscitarían en las escuelas. Una real participación ciudadana colocaría también a los programas, proyectos y demás intervenciones del MED en el centro de la atención ciudadana, un lugar poco deseable para quienes están acostumbrados a no rendir cuentas a nadie.

Ante esa resistencia ideológica, tan culturalmente característica del sector educación, hay pocas posibilidades de que se decidan seriamente a hacerse cargo de promover la participación ciudadana.

Si a ello se suma la ausencia de una decisión política firme de construir estos nuevos espacios de participación ciudadana –por temor a las implicancias de dar información veraz sobre la precariedad del servicio educativo que se brinda a las hijas y los hijos de los pobres, dar voz a los que no tienen voz, dar poder a quienes



*La formación de los actores sociales que participan de los Consejos Educativos Institucionales es un proceso que demanda tiempo, comprensión de la complejidad y creatividad.*



están excluidos de tomar decisiones en sus escuelas y provocar, posiblemente, un movimiento social por el mejoramiento de las escuelas–, entonces quedaría, aparentemente, resuelta nuestra búsqueda de explicaciones. Sin embargo, existen otros factores que pueden ayudar a comprender mejor el por qué de la precariedad de las políticas de participación ciudadana.

■ Cuestión de competencia: saber hacer

Lo cierto es que sobre políticas educativas es poco lo que como producto exitoso puede ofrecer el Ministerio de Educación. Esto obliga a poner en duda la competencia de los funcionarios para plasmar en hechos sus propuestas y, más aún, lograr resultados satisfactorios. Lo que prima son los gestos y los discursos, recursos insuficientes para dar cuenta de procesos relevantes y de avances esperados por la ciudadanía.

Con esto se alude a un rasgo crónico y nefasto de nuestro sistema educativo, que convierte iniciativas importantes para su mejoramiento en modas de estación: enfoque constructivista, currículo

por competencias, perspectiva de género, educación ciudadana, interculturalidad, computarización, participación social y un largo etcétera.

¿Cuándo y cómo han logrado estas propuestas convertirse en líneas conductoras de nuestra educación? Ellas se han convertido en una formalidad técnica sin relevancia o en un tema inocuo sin potencial transformador. Esa es la triste historia de nuestras políticas. Y esto tiene que ver con la forma de entender y hacer políticas educativas.

Para muchas de aquellas personas cuyos discursos circulan en torno a las políticas públicas, pareciera que éstas tienen la naturaleza waltdisneydiana de las varitas mágicas y los hechizos encantados: basta con agitar las primeras o enunciar los segundos y podemos convertir los deseos en realidades. En efecto, la formulación de políticas vía procesos de concertación democrática o vía mandato gubernamental se entienden, restringida y solamente, como lineamientos de política cuyos productos más visibles se convierten en documentos burocráticos que abultan los archivos oficiales y son objeto de seguimiento de coordinadoras, redes, foros y agencias de nuestra sociedad civil. Lineamientos que serían un signo de progreso si es que su concreción no marchara a ritmo de tortuga o, peor aún, careciera de un mínimo marco de planificación que diera a entender que hay voluntad de llevarlas a la práctica algún día.

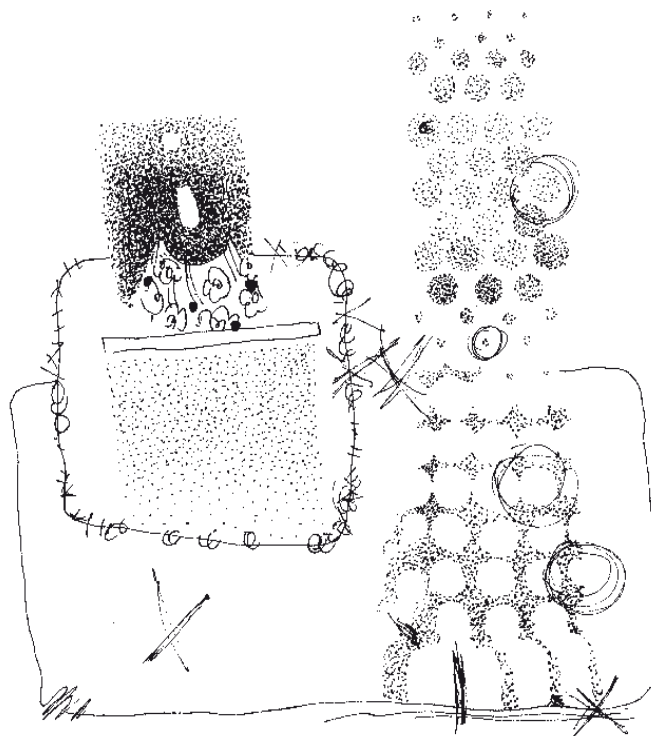
Pocas veces las políticas se hacen desde una interpretación lúcida de la realidad; no cuentan con un marco conceptual sólido que revele un esfuerzo de rigurosidad intelectual; y carecen de una lectura sesuda de experiencias habi-

das en otros lugares del planeta o en nuestro escenario doméstico. Lamentablemente estas limitaciones se comienzan a manifestar cuando, al paso del tiempo, se constata que a partir de la verborrea de los textos oficiales no es posible producir nada viable, sostenible o creíble. Más que alumbrar nuevos derroteros, nuestras políticas abortan sueños.

En el caso de los Consejos Educativos Institucionales está sucediendo, exactamente, esto. Antes de la ley de educación, a los entonces denominados Consejos Escolares Consultivos –que sólo eran órganos consultivos– se les atribuyeron once funciones cuyas posibilidades de ser llevadas a la práctica eran, prácticamente, imposibles. Sus potestades no estaban claramente definidas y, por lo tanto, se ignoraba qué nivel de influencia real podía tener la participación de madres, padres y agentes comunales en estas nuevas instancias.

Más adelante, con la ley de educación, los consejos, denominados Consejos Educativos Institucionales, se consideran órganos de participación, vigilancia y concertación. De esta manera, adquieren una mayor relevancia, aunque no deja de ser compleja la categorización conceptual hecha en torno a vigilancia, participación y concertación. ¿No son la vigilancia y la concertación formas de participación ciudadana? ¿Por qué ese afán de categorizar cuando no hay claridad en los conceptos?

Adicionalmente, se definen veinte funciones para los Consejos



Educativos Institucionales, una carga de imposible ejecución. ¿Puede creer alguien que conoce la realidad social en las zonas urbanas y rurales que podría haber personas que dediquen todo su tiempo a trabajar con sus escuelas? Aún con ocho horas de dedicación exclusiva, sería imposible responder a esas veinte funciones.

También forma parte de esta oscura tendencia de boicotear las propias políticas el que no se tra-



*Los consejos educativos institucionales representan la pieza más importante de toda la estructura, pero es, a la vez, la más débil.*



duzcan en procesos institucionales que las articulen el engranaje del sector a través de la instalación de los mandatos centrales de las mismas, la incorporación de nuevas reglas de juego, la activación de canales y mecanismos que permitan que las nuevas propuestas fluyan a través de la organización, que se generen códigos y estilos que permiten su apropiación, etc. La institucionalización de las políticas es la tarea central que los políticos y los tecnócratas no se atreven a dise-

ñar a pesar de los rollos sobre gestión eficaz que saturan hoy todas las esferas sociales.

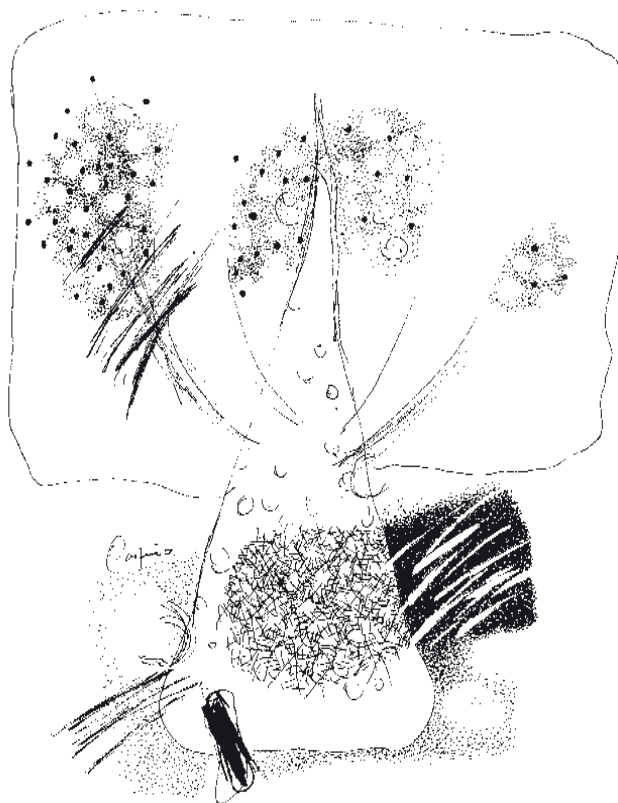
Con relación a los Consejos Educativos Institucionales, no es posible identificar procesos sistemáticos de institucionalización de una supuesta política de participación ciudadana en el MED. Los órganos intermedios del sector no se han adecuado para responder a las necesidades y demandas de los Consejos Educativos Institucionales. Mayormente, no incorporan en sus planes operativos acciones de promoción de los Consejos, cuando no ignoran de qué se trata todo esto de la participación. Muchas veces perciben a los Consejos como órganos dependientes del sector, no como espacios de participación de la ciudadanía, y les atribuyen un status de subalternidad con respecto a su autoridad burocrática.

El sector no ha desarrollado un soporte, ni siquiera, inicial, provisional o especial que permita que los Consejos Educativos Institucionales, por lo menos, cuenten con un interlocutor en el Estado para

dialogar sobre las experiencias que enfrentan día a día. No es una anécdota superficial hacer referencia a las situaciones que enfrentaban los miembros de los Consejos, anteriormente conocidos por las siglas de CEI, cuando se acercaban a las Unidades de Gestión Educativa Local para alguna gestión de sus CEI y eran derivados con las especialistas de educación inicial. Tampoco es irrelevante señalar la forma discriminatoria en que han sido tratados ciudadanas y ciudadanos de las áreas rurales cuando intentaban comunicarse con un funcionario del sector apelando a su calidad de representantes del consejo de la escuela de su localidad.

No se han desarrollado propuestas o programas de capacitación a los miembros de los Consejos Educativos Institucionales. Y cuando se ha hecho algún tipo de intervención, se han hecho capacitaciones que sólo pretenden cumplir la formalidad de haber cumplido una acción en este rubro, sin el propósito de empoderar a la población para una participación activa y productiva. Generalmente, la tendencia es a capacitar a los directores y directoras o al profesorado, confiando en el supuesto y famoso "efecto multiplicador", cuando la cuestión de la participación se juega principalmente en la población y es ella quien debe desarrollar competencias para cumplir un papel protagónico en este espacio.

La formación de los actores sociales que participan de los Consejos Educativos Institucionales es un proceso que demanda tiempo,



comprensión de la complejidad y creatividad. El desarrollo de aprendizajes sociales que apunta a preparar a la gente para actuar en un terreno nuevo, como a enfrentar el prejuicio, la discriminación y las bajas expectativas hacia sus posibilidades de contribución, es un asunto amerita seriedad y un impulso consistente.

En relación al imprescindible proceso de legitimación de cualquier política pública, tampoco se ha trabajado consistentemente en difundir el sentido y los beneficios de los Consejos Educativos Institucionales. Ni siquiera los profesores tienen un conocimiento adecuado de lo que significan los Consejos y los miran con marcado recelo. A su vez, las madres y padres de familias de las comunidades urbanas y rurales desconocen qué son los Consejos, cómo funcionan, qué rol pueden cumplir en las escuelas y cuál es su capacidad de decisión.

Así, sin información y sin formación, es poco probable que una política de participación se sostenga en el tiempo y, lo que es más preocupante, pueda realmente ser un factor de impulso de mejoras educativas.

En un momento en que la participación es cuestionada por algunos sectores sociales con gran influencia, no es saludable para nuestra precaria democracia que este tipo de iniciativas se diluya antes de empezar y que se concluya con un "No vale la pena perder el tiempo en participaciones que no llevan a nada".

Y aunque este acercamiento a la experiencia del MED en relación a los Consejos Educativos Institucionales sea dura, no pretende ser la crónica de una muerte anunciada, sino un bocinazo de alarma para que los errores no se repitan y para que se desarrollen políticas de participación ciudadana que enriquezcan la vida democrática y no las condenen a naufragar prematuramente.

La sociedad civil tiene una enorme responsabilidad en esta historia. No solamente los escenarios grandes de los consejos nacionales y regionales deben merecer nuestra atención. En los pequeños espacios locales e institucionales, que suman decenas de miles en todo nuestro país; es donde se juegan las posibilidades de desarrollar una democracia participativa y una educación que cumpla su cometido. ■