



Educación Popular

Prácticas de Incidencia
como Estrategia de Poder

CONSEJO DE EDUCACIÓN DE ADULTOS DE AMÉRICA LATINA

La presente separata forma parte del proyecto titulado, "Promoviendo el posicionamiento del CEAAL para la incidencia en políticas educativas", que contó con el apoyo de Ayuda en Acción. Se buscó, en consonancia con el Plan Estratégico del CEAAL fortalecer la institucionalidad y el poder de sus miembros, profundizando el debate y el posicionamiento de la Educación Popular y nuevos paradigmas, así como las capacidades para incidir en las políticas públicas educativas a lo largo de la vida.

Esta iniciativa ha estado bajo la responsabilidad del Grupo de Trabajo de Incidencia en políticas, impulsado por los siguientes participantes:

Nélida Céspedes (Perú), Presidenta; Raúl Leis (Panamá), Secretario General; Edgardo Álvarez (Chile), coordinador de la Región Sur; Francisco Cabrera (Guatemala), ex coordinador de la Región Centro Americana; Mónica Bonnefoy, miembro de la institución Caleta Sur de Chile; Viviana Quaranta, responsable del colectivo de Argentina, Yadira Rocha, actual coordinadora de la Región Centro Americana; Angélica Paniagua, responsable del colectivo del El Salvador, Contamos con la valiosa participación de Víctor Cristales del Colectivo de Educación para todos y todas de Guatemala; Jorge Chávez, Vanesa Roja y José Luis Carbajo de Tarea-Perú, Rosa Mendoza (Perú), María Rosa Goldar, vice fiscal del CEAAL (Argentina), Iracema Santos do Nascimento de la Campaña Brasileña por el Derecho a la Educación; Alibel Pizarro del Movimiento Ciudadano por la Educación de Panamá, Dennise Carreira Acción Educativa de Brasil.

ImpresiónArte Perú
Diagramación - Perú

Enero, 2010

Presentación



En el segundo semestre del 2009 el Grupo de Incidencia en Políticas Educativas desarrolló una valiosa iniciativa, la de recoger prácticas de incidencia en el CEAAL, las mismas que han sido debatidas utilizando la base informática del Skipe. Ha sido un trabajo muy positivo aunque con dificultades por no estar tan acostumbrados a debatir cibernéticamente, pero superando el impase ha sido posible una rica discusión y reflexión, afirmándonos que la incidencia es una estrategia de poder y de democratización de la sociedad. Por lo que la mayor riqueza de este material consiste en mostrar - a través de diversas "sinopsis" - la forma concreta que adquiere la incidencia en los contextos locales, en que el método y la forma de construir alianza varía de acuerdo a cada realidad y sentidos de la acción.

Asumir la incidencia como estrategia de poder se basa tal como lo plantea Pedro Pontual, en el reconocimiento¹ que las prácticas ciudadanas han dado una significativa contribución en la constitución de las nuevas esferas públicas democráticas y en la promoción de un proceso progresivo de recuperación del carácter público del Estado y de desestatización de la sociedad. Tales prácticas desarrolladas sobre todo en el ámbito de los espacios de poder local, buscan la superación de una visión de la relación Estado y sociedad civil como polaridades absolutas a favor de una comprensión más dinámica de relaciones de interdependencia combinadas con el reconocimiento de la especificidad y autonomía de cada actor" (Pontual, 2004, 122), se observa una tendencia en esta dirección, donde la EP como referencia teórica y metodológica opera en la constitución y fortalecimiento de sujetos sociales y políticos que desde la sociedad civil buscan un nuevo tipo de relación con el Estado y las formas de gobierno existentes, con especial énfasis en lo local, considerando que desde allí se constituye lo alternativo y la perspectiva de cambio.

En este sentido, la actuación de los actores sociales han ido construyendo sus agendas en base al desarrollo de diversas estrategias, en un proceso sociopolítico que implica negociar poder para transformar en políticas públicas propuestas del campo popular relacionadas a diversos tipos de derechos conculcados socialmente.



1 Pedro Pontual. Piragua. Panamá 2004.



En el proceso de incidir en políticas, los actores sociales pugnan por revertir situaciones de inequidad hacia otras de mayor equidad e inclusión, aspectos muy bien graficados en las experiencias que presentamos en la siguiente separata.

En estas experiencias podemos tomar el pulso a la manera como están participando los movimientos sociales y los sectores populares al plantear sus propuestas. Esto implica para todos los grupos una participación social sostenida, mediante un esfuerzo deliberado y consistente de información, comunicación, debate y educación ciudadana que posibilite el empoderamiento de los sectores y organizaciones populares en la batalla por el logro de sus derechos.

Por ello con el presente material hemos continuado con el reto de ir discutiendo y delineando estrategias que contribuyan a explicitar, desde las prácticas, formas como se expresa el poder en la sociedad, es decir cómo se logra tener fuerza suficiente para que las propuestas que se realizan sean tomadas en cuenta, recordando que específicamente lo estamos haciendo desde el campo educativo y conscientes que para cualquier cambio se requiere una mirada abarcadora de los procesos políticos y sociales en curso.

En tal sentido presentamos algunas valiosas propuestas en la que están representadas cada una de las regiones del CEAAL y que pasamos a reseñar:

- La experiencia de la Institución Acción Educativa de Argentina que presentó la Iniciativa de la Asociación Grupo Comunitario Mujeres de la Costa de la localidad de San Javier, provincia de Santa Fe-Argentina, que ante el vacío de los programas para atender la violencia contra las mujeres, plantearon la necesidad de desarrollar espacios transitorios para la atención a la violencia, en los espacios locales.
- La experiencia del colectivo del CEAAL de El Salvador, que se propuso construir desde la sociedad civil una Propuesta Educativa que enfatizara la urgente necesidad de garantizar el Derecho Humano a la Educación, con Calidad y Equidad, sustentada en las leyes del país, que establecen ese derecho universal. Se basaron en las experiencias de las organizaciones integrantes del CEAAL y otras afines y por ende su visión de la Educación para transformar la situación y especialmente que se garantizara este derecho. Esta iniciativa también se sustentó en la demanda de la sociedad civil a participar en la definición y ejecución de políticas educativas que involucren a los principales actores de la comunidad educativa en ese esfuerzo.
- La del Movimiento Ciudadano por la Educación de Panamá que comparte las diversas estrategias para posicionarse como movimiento de sociedad civil en su lucha por el derecho a la educación. Por ello se plantearon en los meses previos a las elecciones, lograr la firma de un Pacto por la Educación con los candidatos y la candidata a la Presidencia de la República, situación que no se logró por lo adverso del contexto mediático. Pero pasadas las elecciones y la toma de posesión del nuevo gobierno, en el que resultó triunfante por amplia mayoría el candidato de oposición, el Movimiento envió a la nueva Ministra de Educación los documentos con la Agenda Mínima del Movimiento, solicitando una reunión con la misma. Sin embargo, el Movimiento no ha insistido en esta solicitud y ha decidido concentrarse primero en el fortalecimiento interno y su expansión, a través de los capítulos provinciales.



- Desde el Perú, la institución Tarea presentó la experiencia de Incidencia en políticas inclusivas locales de atención de niños niñas y adolescentes que trabajan. Se buscó enfrentar el problema de la ausencia de políticas locales y la necesidad de la vigilancia intersectorial, acompañadas de estrategias de concertación y articulación para la atención y protección a los niños y adolescencia que trabaja. La experiencia muestra que el conocimiento específico sobre una situación o problema social es fundamental para comprenderlo e iniciar los procesos de solución a través de políticas concertadas. Saber que en un distrito hay muchos niños que trabajan no es suficiente. Ha sido indispensable indagar quiénes son, en qué trabajan, dónde lo hacen y, sobre todo, preguntar por las condiciones y características del trabajo que realizan. Este conocimiento ha servido para sensibilizar a las autoridades locales y a los actores sociales desde una realidad que es próxima y cercana. Esto ha llevado al fortalecimiento de políticas y estrategias educativas locales en el distrito de Independencia, construidas a través de un proceso participativo.
- También presentamos la colaboración de la Campaña Brasileña por el derecho a la educación que compartieron con nosotros sus conquistas y aprendizajes en la lucha por contar con un fondo que hiciera posible la atención a la infancia de 0 a 3 años, con adecuado financiamiento a través de una metodología de costo alumno calidad, la profesionalización docente. Cabe destacar que la Campaña recibió un reconocimiento del Congreso por su excelente capacidad para incidir en el cambio de políticas públicas.

A partir de estos documentos se organizaron tres debates. Mónica Bonnefoy (Chile) coordinó y animó el debate virtual de la experiencia de incidencia de Tarea y participaron, Víctor Cristales del Colectivo de Educación para todos y todas de Guatemala; Jorge Chávez de Tarea- Perú y Vanesa Rojas de la misma institución. Edgardo Álvarez, asumió la coordinación y animación del debate virtual de la experiencia de incidencia de "Violencia contra las mujeres", iniciativa de Acción Educativa en la que participaron Yadira Rocha (Nicaragua), Rosa Mendoza (Perú), Viviana Quaranta (Argentina). Por su parte, Francisco Cabrera, animó y coordinó el debate de la experiencia de incidencia del colectivo CEAAL del Salvador. Contó con los aportes de María Rosa Goldar- Argentina; José Luis Carbajo- Perú.

Es decir 10 instituciones profundizando y retando a las experiencias y aprendiendo de ellas. En general participaron miembros de los colectivos de Guatemala, Nicaragua, Panamá, El Salvador, Perú, Chile y Argentina. Los andinos, centroamericanos y los del sur, por ahora.

Agradecemos el aporte de cada una de las instituciones y esperamos que esta separata siga fomentando el debate acerca de la incidencia como estrategia de poder.

Nélida Céspedes, Edgardo Alvarez, Francisco Cabrera,
Mónica Bonnefoy, Raúl Leis.



La Experiencia de Incidencia de Acción Educativa. Argentina

Iniciativa de la Asociación Grupo Comunitario Mujeres de la Costa de la localidad de San Javier, provincia de Santa Fe-Argentina.

Acción Educativa Santa Fe

Daniela Zordan; Luciana Basso y Viviana Quaranta



1. Contexto

Los esfuerzos que desarrolla el Estado por llevar adelante políticas y programas de género en favor de la erradicación de la violencia contra las mujeres son, desde luego, necesarios pero, lamentablemente, aun exiguos. En particular, se requiere de mayores y mejores recursos humanos y materiales para la prevención, asistencia y atención de casos de violencia, y sobre todo un refugio transitorio.

Bajo la iniciativa de la Asociación Grupo Comunitario Mujeres de la Costa de la localidad de San Javier, provincia de Santa Fe-Argentina, estuvo el impulso de esta campaña. Es una organización promovida y consolidada por la ONG Acción Educativa, creada para defender los derechos de las mujeres. Hoy en día cuenta con personería jurídica, y durante su recorrido institucional ha desarrollado temas de educación sexual, salud sexual reproductiva y prevención de la violencia contra las mujeres, destacando la labor de capacitación en derechos, difusión y contención de mujeres que sufren violencia. En sus 20 años ha trabajado con adolescentes, mujeres adultas, docentes y alumnos/as de escuelas primarias y secundarias, así como con centros de salud de zonas rurales, sub urbanas y urbanas de la ciudad de San Javier. Gracias a su dedicación y probada eficacia de sus actividades, el grupo de mujeres trabaja en coordinación con otras instituciones de San Javier, recibiendo el apoyo de la Dirección Provincial de las Mujeres.

En este marco, la acción de incidencia se centró en la creación de un refugio transitorio de mujeres víctimas de violencia. Aunque aparentemente este refugio puede verse

como un paliativo, no es menos cierto que para muchas mujeres realmente representa la diferencia entre la vida y la muerte.

Vemos que, según estadísticas extra oficiales, obtenidas gracias a la labor de la sociedad civil, al año en el país mueren más de 200¹ mujeres víctimas de violencia. Cabe destacar que es notoria la falta de inventarios oficiales sobre crímenes de odio contra las mujeres. Veamos más en detalle esta realidad.

Amnistía Internacional, por medio del seguimiento a algunos medios de comunicación, ha revelado que, al menos, 81 mujeres han muerto a manos de su pareja, ex pareja o miembro de su unidad familiar, entre el 1 de enero al 31 de julio del 2008. Esto indica que cada cinco días dos mujeres mueren víctimas de la violencia doméstica en el país. Hay que aclarar que para Amnistía Internacional, estos datos no incluyen a mujeres hospitalizadas por agresiones con muerte posterior, ni tampoco los suicidios de mujeres a causa de la violencia conyugal.² El análisis de la información obtenida indica que:

- 1,58 casos de violencia contra la mujer al día (violencia doméstica, en el ámbito laboral, en la calle). Es decir, semanalmente 11 mujeres sufren algún tipo de violencia.
- 1 caso de violencia física cada 1,6 días (agresiones o muerte). Es decir, cada tres días dos mujeres sufren violencia física que, en algunos casos, implica la muerte.
- 1 caso de violencia sexual al día (agresiones o muerte).
- 1 caso de violencia doméstica cada 1,3 días (agresiones o muerte dentro del ámbito de la familia o unidad doméstica). Esto supone que, cada cinco días, cuatro mujeres sufren violencia doméstica.
- 1 mujer muere a manos de su pareja, ex pareja o un miembro de su entorno familiar cada 2,6 días. Es decir, cada cinco días, son asesinadas dos mujeres por violencia doméstica.

Es bien conocido que la violencia contra las mujeres atraviesa a todas las clases sociales, niveles educativos o condición sociocultural, no hay que perder de vista que las mujeres de sectores populares son las que más sufren las consecuencias de este flagelo; entre otras razones, porque son más vulnerables, en vista que sus recursos personales limitados no favorecen hacerse cargo de la situación de violencia.

De otro lado, frente a esta espeluznante realidad, y gracias a la exigencia ciudadana, en particular del Movimiento de Mujeres, el 25 de noviembre de 2008, en Argentina, se sancionó la Ley Nacional de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Dicha Ley, ya reglamentada, condena todo tipo de violencia -física, sexual- contra las mujeres, incluso la violencia económica, laboral, simbólica, política, por ejemplo, a través de los medios de comunicación. Esta Ley se inscribe en las obligaciones nacionales e internacionales del Estado argentino para erradicar la violencia contra la mujer y la discriminación de género.

■
1 Fuente: Artemisa Comunicaciones
2 Fuente: Rima – Junio 2008



A pesar que existe este marco jurídico favorable, desgraciadamente los recursos gubernamentales consignados para esta problemática son muy exiguos. Es el caso de la recientemente creada Dirección Provincial de las Mujeres de la provincia de Santa Fe, que hasta la fecha no cuenta con presupuesto para su adecuado funcionamiento.

En este marco social e institucional, la creación del refugio temporal es una respuesta necesaria, toda vez que San Javier es ciudad cabecera del departamento del mismo nombre, mostrando estadísticas muy altas de denuncias de violencia contra las mujeres.

2. El problema político

La organización promotora, a partir del año 1999, conjuga su trabajo de prevención y atención de la violencia contra las mujeres con diversas instituciones tales como el "Centro de Atención a la víctima de Violencia Familiar y Abuso Sexual" de la provincia, la Comisaría de la Mujer, la Defensoría del Pueblo, el Centro Integrador Comunitario y Samco (Servicio de Atención Médica Comunitaria) de San Javier. En esta tarea, se favorece la aproximación permanente de la víctima a los organismos del Estado pertinentes, a saber, los juzgados, comisarías y hospitales públicos.



A lo largo de este cometido, se han hecho visibles la escasa educación en derechos y los múltiples obstáculos que existen para hacer efectiva las políticas de atención integral a las mujeres, tales como las denuncias, canalización y contención de casos.

En ese marco, la organización se trazó la meta de contribuir a implementar aspectos clave de las políticas integrales de género. Es el caso de los albergues transitorios para mujeres víctimas de violencia, previstos en los programas de atención, que sin embargo, en la provincia de Santa Fe, existen apenas dos.

Más que hablar de grupos que se oponen a implementar esta política, existe una generalizada despreocupación de la problemática y, desde luego, de prestarle atención. Esto es un efecto de la "naturalización" de la violencia contra las mujeres, que culturalmente la invisibiliza como un problema de política social, a tal punto que no se le otorga prioridad el que hacer gubernamental, claramente expresado, incluso por las propias instancias de gobierno, en la "falta de recursos económicos y la falta de recursos humanos capacitados que puedan atender y asesorar de manera profesional".

Dada esta realidad, la organización se ha esforzado en hacer visible públicamente esta problemática, de tal manera que sea reconocida tanto en el terreno social como en el político. Para esto, se han realizado jornadas de trabajo abiertas, paneles y talleres en la localidad de San Javier y zona.

La alfabetización en derechos y la formación de cuadros técnicos ha sido la estrategia inicial, dando paso luego, a la capacitación intensiva. Para esto se organizó un Equipo Interdisciplinario de Violencia Familiar, asesorado por Acción Educativa, el mismo que estuvo integrado por diversos profesionales tales como asistente social, psicólogas y abogadas.

La intención del esfuerzo por hacer visible dicha problemática, junto con la formación y capacitación de mujeres y la implicación del Estado, fue colocar el tema en agenda pública para generar así las condiciones de incidencia a favor de políticas públicas que enfrenten decididamente la violencia contra las mujeres como problema.

En este quehacer, el acompañamiento de AE a la Asociación, se erige como práctica de Educación Popular, lo que a su vez permite que el grupo integre esta práctica como una cualidad sustantiva del trabajo con las mujeres de sectores populares y escuelas del ámbito urbano y rural. Además, desde su origen, el grupo ha tenido como metodología distintiva el trabajo articulado y en diálogo constante con organismos del Estado vinculados directamente con la problemática. La estrategia de capacitación fue avanzando y se descubrió la exigencia de brindar la atención y la contención de casos merced a las demandas de ayuda que recibe la Asociación por parte de mujeres víctimas de violencia.

Este trabajo se inscribe en la decidida incursión por la emancipación de las mujeres como parte fundamental de la lucha cultural contra la enajenación capitalista en sus más diversas manifestaciones³. Esto explica la razón por la cual la medida propuesta está orientada a la transformación de las relaciones y mecanismos de opresión de género.

Es sabido que todas las relaciones de violencia se cimientan en el uso arbitrario del poder. En la sociedad occidental como la nuestra, la organización cultural propone pares de opuestos, tales como adulto-niño, blanco-negro, pobre-rico, varón-mujer, predominando uno sobre el otro. El otorgamiento a las mujeres de los derechos civiles no agota al sistema patriarcal; más bien, este se impregna en los sistemas culturales, sociales y familiares, perdurando a lo largo del tiempo. Es así como el sistema capitalista, esencialmente patriarcal, alienta la violencia contra la mujer, al asumirla como un objeto a mercantilizar, destinada a ser tutelada por parte de los varones.

Por ello, está vigente el reto de desnaturalizar la violencia contra las mujeres y aportar a la constitución de mujeres como sujetos de derechos. La tarea educativa en derechos y la demanda al Estado y al gobierno de construir políticas públicas y programas de prevención, asistencia y contención, forman parte de este reto.

Sin lugar a dudas, el compromiso de la Asociación Grupo Comunitario es un aporte trascendental a la construcción de la equidad de género, a la democratización de las relaciones sociales al interior de las comunidades, familias, instituciones y, desde luego, a liberación de las mujeres de sectores populares.

3 Korol, Claudia. "Revolución en las plazas y en las casas". Cuadernos de Educación Popular – Ediciones Madres de Plaza de Mayo. Buenos Aires, 2004.



3. Actores Políticos

Las energías institucionales, en el 2008, se han enfocado en el Proyecto de Refugio Transitorio para mujeres en situación de Violencia Familiar, en cual alberga a mujeres de toda la zona y es el único en sus características en la provincia. Esto fue posible gracias a un Convenio con el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, la Dirección Provincial de las Mujeres y la Municipalidad de San Javier.



Hay que reiterar que la planificación de las instituciones oficiales no considera atención a este tipo de problemáticas y mucho menos desde una perspectiva preventiva, no obstante que los Ministerios tienen un plan de acción acordado con el proyecto político de la centralidad gubernamental. A pesar de ello, hay requerimientos que se van imponiendo a la agenda oficial gracias a la presión de organizaciones y movimientos sociales.

La Asociación Grupo Comunitario, conformada por mujeres de sectores populares, que se han formado desde la perspectiva de la Educación Popular, en temas relacionadas con los derechos de las mujeres. Para su funcionamiento, se organizaron dos grupos de trabajo, a saber: Salud Sexual y Reproductiva, y Violencia hacia las mujeres. Ya en el trabajo de campo se fue perfilando la necesidad de que ambos grupos trabajaran más coordinadamente, y sobre todo que las temáticas tengan un abordaje transversal en las intervenciones.

Posteriormente, cuando el grupo se constituye en Asociación Civil se estructura una Comisión Directiva, con funciones de dirección institucional, gestión de proyectos y del financiamiento.

En la intervención territorial, se desarrollaron actividades de manera coordinada en Red, con instituciones y otras ONGs, tales como:

- Red de Salud de la Mujeres de Latinoamérica y el Caribe
- Fundación Mujeres del Sur
- Multisectorial de Mujeres de Santa Fe
- Red de Alerta (prevención de tráfico y trata de personas)
- Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito.
- Dirección Provincial de las Mujeres
- Miembros de la Red de instituciones para la prevención del abuso y maltrato infantil.
- Red de contención y atención en la demanda compuesta por la Comisaría de la Mujer, Municipalidad, Defensoría del pueblo, SAMCo y Secretaría de Derechos Humanos de la provincia.

- Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.
- Mesa de Mujeres de la Red Confluencia.
- Programa Mercosur Social y Solidario

El trabajo de las integrantes de la Asociación es voluntario; por ello contó con algunos recursos humanos y organizacionales de Acción Educativa y de financiamientos específicos de la REMSLAC y Fondo Mujeres del Sur. Especialmente para el proyecto del Refugio, la Asociación recibió financiamiento exclusivo del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, a través del Programa POSOCO y de la Municipalidad de San Javier.

Ahora bien, si bien es cierto, el trabajo con las entidades estatales resulta sumamente necesario y beneficioso para el funcionamiento y éxito del proyecto, no se puede dejar de lado el hecho de que existen diferencias importantes, especialmente en relación al estilo de gestión, en vista que en el aparato gubernamental predomina un fuerte sentido burocrático del trabajo.

De otro lado, la Asociación Grupo Comunitario está integrada por mujeres que han vivido en persona realidades de violencia que se comprometen con el servicio voluntario a la comunidad. Esta organización, además, está orientada por un estatuto, acordado democráticamente en asamblea, el cual es el marco normativo de acción de la Comisión Directiva de la Asociación.

4. Formación de redes y coaliciones

Una de las características más resaltantes de la Asociación Grupo Comunitario es su trabajo en redes de las que el grupo forma parte, tales como la Multisectorial de Mujeres.

Esta Red ha mostrado ser una sólida organización, capaz de desarrollar acciones de lobby, de demanda en casos de vulneración de los derechos de las mujeres, así como para la promoción, organización y ejecución de campañas del Movimiento Nacional de Mujeres de la Argentina y de Campañas Latinoamericanas por los Derechos de las Mujeres.

La Red está conformada por otras organizaciones, partidos políticos, sindicatos, universidades, institutos de formación, ONGs, grupos de mujeres de base y mujeres independientes.



5. Estrategia de incidencia

El propósito que persigue esta acción de incidencia es erradicar la violencia contra las mujeres, de tal manera que se haga realidad el derecho a una vida sin violencia. En este sentido, la creación del albergue transitorio es una medida paliativa, hasta que se implemente una política de protección integral de las mujeres y con ello se cuente con otras herramientas de cambio social y empoderamiento.

Las estrategias principales que se utilizaron en la acción de incidencia fueron principalmente las de colaboración, lobby y seguimiento permanente de las acciones comprendidas en la Ley Provincial 11.529 de Violencia Familiar. Sin embargo, es preciso señalar que no se contó con apoyo público. Para conseguir una mayor participación de las organizaciones y movimientos sociales se contó con la trayectoria del trabajo en red, lo cual favoreció para que la Asociación se posicionara como un legítimo actor político.

Sin embargo, la estrategia de incidencia tuvo como limitación principal la gestión de recursos económicos para el funcionamiento de la Asociación Grupo Comunitario y, por tanto, el sostenimiento financiero de la iniciativa. Recientemente, tres años atrás, la Asociación inicio gestiones para obtener recursos propios para su trabajo educativo, que hasta entonces, como se ha dicho, era voluntario. Por esta razón, varias integrantes del grupo, con una sólida formación y experiencia en la temática, tuvieron que dedicarse a buscar ingresos para el sostenimiento de sus familias.

6. Tácticas: mensajes y medios

Para conseguir cobertura en los medios, se han realizado visitas a distintos medios de comunicación, haciendo entrega de materiales informativos y educativos sobre la temática.

Dicha cobertura ha sido principalmente de alcance local y regional, y en determinados momentos ha tenido cobertura provincial. Sin embargo, en la prensa alternativa no ha tenido ningún nivel de cobertura.

En este punto, dada las características de la temática, los organizadores pensaron que era preferible que la iniciativa no se conozca demasiado ni se difunda mayor información, sobre todo referente a la ubicación física de la organización que sostiene la propuesta y de las actividades que realizan, con el fin de dar mayor seguridad a las mujeres refugiadas.



7. Cabildeo o lobby

En lo que respecta a las acciones de cabildeo, estas fueron dirigidas hacia los sectores gubernamentales, principalmente a la Dirección Provincial de las Mujeres y Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

Estos actores estuvieron debidamente escogidos, en vista que la Dirección Provincial de las Mujeres es el la instancia gubernamental encargada de formular y desarrollar propuestas de esta índole. Y el Ministerio, porque fue la institución que estuvo en condiciones de financiar la propuesta.

Para efectos de la preparación de las acciones de incidencia, se realizaron, previamente, algunos encuentros y diálogos con legisladores/as sensibles a la temática que, posteriormente a las elecciones provinciales, integraron la fuerza política electa. En ese sentido, estos encuentros previos facilitaron el camino para incidir en las nuevas autoridades de Ministerio de Desarrollo.

En ese sentido, como producto de estas acciones, se aprobó el proyecto para creación e instalación de un albergue transitorio para mujeres víctimas de violencia en la ciudad de San Javier, incluyendo el subsidio mensual correspondiente para cubrir los gastos de funcionamiento.

Sin embargo, la organización advierte que hay dificultades de sostenimiento del albergue en cuanto a recursos humanos, económicos y logísticos, lo cual plantea la necesidad de diseñar estrategias y mecanismos de generación de recursos propios. También se esboza la urgencia de desarrollar acciones estatales para lograr un marco institucionalizado, en vista que esta oportunidad se dio en una especial coyuntura política provincial, pero no asegurada la continuidad.

8. Resultados

La campaña hasta el momento ha impactado de manera positiva, en vista que se hizo realidad el proyecto de creación del albergue. Actualmente está en funcionamiento, albergando mujeres víctimas de violencia de la localidad y región, atendiendo casos derivados por la Dirección Provincial de las Mujeres y la Secretaría de Derechos Humanos de la provincia.

Gracias a esta campaña, y por sus resultados obtenidos, la organización se ha consolidado como actor político y como referente de la temática en la comunidad y región. En ese sentido, la creación del albergue es considerado, según las integrantes de la Asociación, como el logro más importante obtenido hasta el momento.

9. Lecciones aprendidas

En cuanto a las lecciones aprendidas en esta experiencia tenemos:

- La demostración, nuevamente, de que la Educación Popular es un sólido enfoque y una poderosa herramienta para fortalecer procesos de reflexión colectiva, de darle perspectiva política a esta problemática, así como para el aprendizaje, y dotarnos de herramientas de transformación.
- El impacto del trabajo articulado, desde hace 20 años, que favorece el permanente diálogo con legisladores, autoridades municipales y secretarías, redes de organizaciones y movimiento de mujeres.
- La necesidad de enmarcar la/s acción/es en una estrategia general, en este caso orientada a la prevención de la violencia contra las mujeres.
- El permanente aprendizaje de las integrantes de la Asociación que les permite descubrir nuevas necesidades tanto de la organización como del funcionamiento de la iniciativa, y además, en relación a sus capacidades a desarrollar para relacionarse con el Estado y otras instituciones/organizaciones.
- Sin lugar a dudas, es una experiencia de gran impacto en la zona y provincia, que abarca varios aspectos, a saber: al beneficio de las mujeres de sectores populares que viven en el ámbito rural y urbano; al proceso socio organizativo desarrollado, a la temática y al relacionamiento con diferentes niveles del gobierno y organizaciones.

Relatoría video conferencia GIPE CEAAL Caso Argentina¹

Contexto de la Videoconferencia

El trabajo del Grupo de Incidencia en Políticas Educativas GIPE CEAAL 2009, tiene como propósito crear un espacio de trabajo para “propiciar acciones y modos de incidencia en políticas públicas orientadas a la democratización de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, basadas en la educación popular”.

En este marco se dio una oportunidad de participación, debatida y reflexionada por los miembros del CEAAL, para aprender de experiencias concretas, generar pensamiento crítico, mejorar los vínculos sociales, y perfilar las estrategias de incidencia como un terreno de poder. Fue así que se registraron experiencias (2007-2009) de incidencia en políticas públicas, institucionales, de colectivos nacionales y regionales, de grupos y/o redes de trabajo en el CEEAL².

La experiencia que a continuación se analiza corresponde al caso Argentino de Santa Fe. Se trata de una Asociación de Mujeres que afronta la problemática de la sexualidad reproductiva y la violencia intrafamiliar, teniendo como respuesta comunitaria la instalación de Albergues Transitorios³.

Sobre la base de una pauta que orientaba los aspectos a conversar, se realizó una Videoconferencia el día 20 de Octubre 2009, con la participación de Yadira Rocha (Nicaragua), Rosa María Mújica (Perú), Viviana Quaranta (Argentina), Edgardo Alvarez (Chile)

Principales reflexiones e ideas del debate.

El debate de dos horas y media, recorrió un conjunto de ideas fuerzas desprendidas del caso en debate.

- 1 Edgardo Álvarez Puga. (PIIE, CEAAL Conosur, GIPE CEAAL) Coordinador del grupo.
- 2 CEAAL: Propuesta para dinamizar la reflexión en torno a la incidencia en políticas públicas (Julio 2009. GIPE).
- 3 Mayores antecedentes del Caso en Anexo del Informe General de los Foros Virtuales. (GIPE CEAAL).

A continuación se presentan los principales ejes de la discusión, de acuerdo a la pauta metodológica sugerida por GIPE CEAAL para dinamizar las conversaciones.

1. La incidencia desde la Sociedad Civil, es una lucha política que se desenvuelve y despliega en diversos espacios del trabajo de nuestras Instituciones. La experiencia del caso Argentino, es un buen ejemplo que acredita la necesidad de diversificar las estrategias y por ende, situar a la incidencia de acuerdo a estos despliegues.
2. Los despliegues de la incidencia se dan en varios escenarios, a saber: comunitario (alude al espacio barrial), local (a nivel comunal o distrital) y nacional (en el espacio de la política pública). En cada uno de estos escenarios, debe existir claridad en lo se aspira a incidir. Por lo tanto, es vigente el esfuerzo de GIPE CEAAL para identificar y formular indicadores de incidencia. Sin dudas, esto favorece evaluaciones objetivas de los avances de la sociedad civil en cada uno de estos espacios.
3. Al evaluar la incidencia, se aclara (con cierta precisión) los efectos que realmente esta produce. El caso analizado es un buen ejemplo de que no toda movilización social genera necesariamente incidencia y abre la interrogante en cuanto a definir los avances del trabajo de la sociedad civil en cada uno de los temas que trabajan en las comunidades.
4. La discusión producida en el grupo de trabajo GIPE CEAAL, señala, desde el espacio de las políticas públicas, no situar a la incidencia en contraposición al déficit de las mismas. En el marco del caso argentino analizado, es posible constatar que en reiteradas ocasiones, la sociedad civil construye su incidencia a partir de los vacíos de la política pública. En este sentido, la incidencia ¿consiste en obligar a las autoridades a aplicar la ley de violencia intrafamiliar?, ¿conmina a cubrir los vacíos que el cuerpo legal exhibe?
5. Es condición natural de la incidencia el desarrollo de un cuerpo de propuestas que sostengan el quehacer de la sociedad civil. La búsqueda por la incidencia es la búsqueda de la propuesta y no de la mera respuesta contestataria. La incidencia es proactiva y no reactiva, lo que retoma la reflexión acerca de la acción solamente basada en la contraposición.
6. En el plano de la validación de las apuestas del GIPE CEAAL, la conversación de los participantes de la videoconferencia, valida el necesario impulso y profundización de la formación de formadores, en un contexto de "formación para la incidencia". Esto supone relevar la dimensión política (desde la transformación), ética, pedagógica y epistemológica de la educación popular.⁴ La demanda manifestada por las mujeres argentinas, que ubica a

■
4 En la misma dirección de los aportes de Carlos Nuñez en re-leer el pensamiento de Paulo Freire o la actual invitación de C. Berlanga de discutir acerca de las prácticas de educación popular.

la formación como un espacio colectivo, comunitario y de fortalecimiento de su trabajo de incidencia y asimismo, su valoración de la educación popular, como el espacio de ese aprendizaje colectivo, emplaza a los educadores y educadoras a revisar sus enfoques y prácticas. Un lugar clave en esta discusión ocupa el tema de la sistematización al servicio de estos procesos.

7. ¿Es sostenible y sustentable la Incidencia? La permanente tensión de la sociedad civil en cuanto al acceso a los recursos, introduce la fragilidad como una dimensión relevante de las acciones de incidencia que se desarrollan. Entendiendo que el contexto de precariedad no tiende a cambiar en el corto y mediano plazo, se deben explorar fórmulas que den "consistencia" a la incidencia que pretendemos generar. El caso Argentino da pistas en esta dirección, en vista que la sostenibilidad y sustentabilidad del trabajo que realiza la comunidad y las propias instituciones, pasa por la generación de una capacidad local para que la gente se apropie de la propia experiencia.
8. La necesidad de "revitalizar" la dimensión comunicacional de la educación popular. Si sostenemos que la incidencia se vincula con la visibilidad, es válido sugerir el acompañamiento de planes comunicacionales para los diversos espacios de la incidencia (punto 1). En el análisis del caso argentino, se establece como desafío la necesidad de dotar a las prácticas, de acciones de micro medios que vayan posicionando gradualmente la incidencia.

Experiencia de Incidencia colectivo CEAAL El Salvador



1. Contexto

El Derecho Humano a la Educación es el problema político motivo de la incidencia.

En el país, sucesivos gobiernos se han enfocado en ampliar la cobertura de la Educación Básica, acorde con el modelo neoliberal para formar mano de obra barata y calificada. Con esto, no solo se descuidan otros niveles educativos, sino que es poco lo que se hace por mejorar la calidad y equidad educativas.

A este problema se agrega la nula participación de la sociedad civil (comunidad educativa) en la definición de las políticas educativas, pese a que las organizaciones sociales se han esforzado por mejorar el servicio educativo. Así es como se han creado metodologías propias; se han levantado propuestas de mejora de la calidad; se han formado docentes desde el nivel inicial hasta la educación básica. Destaca notablemente la experiencia de participación y empoderamiento de padres y madres de familia y de los propios estudiantes. Lamentablemente, estas experiencias tampoco han sido tomadas en cuenta, ni ha sido posible la concertación de esfuerzos a pesar de trabajar en las comunidades y escuelas donde el Ministerio de Educación también presta el servicio.

Ante esta realidad, el Colectivo del Concejo de Educación de Adultos CEAAL, de EL Salvador, organizó la campaña de incidencia. Esta organización desde el año 2007 asume una nueva visión de trabajo en el ámbito de incidencia en políticas públicas. Esto se expresa en la siguiente declaración: "Por lo tanto INCIDIR en EDUCACIÓN implica INCIDIR en la POLÍTICA. Implica ver que acumulamos y hacia donde apostamos con lo acumulado. Implica finalmente abonar a un proyecto político que considere la educación como derecho humano, UN DERECHO PARA TODOS Y TODAS, EN TODOS LOS ÁMBITOS Y PARA TODA LA VIDA"¹.

1 Aportes a los EJES ESTRATÉGICOS de la propuesta de CEAAL, Colectivo CEAAL El Salvador, 2007.

En la campaña, el blanco de la acción de incidencia para garantizar el derecho a la educación fueron los candidatos a la Asamblea Legislativa, municipalidades y Presidencia de la República, considerados tomadores y tomadoras de decisiones clave en el ámbito educativo, por medio de leyes, presupuestos y políticas.

El Salvador está dividido en 14 departamentos y éstos a su vez en 262 municipios. La Constitución de 1983 establece que El Salvador es una república democrática, representativa en la que rige el sistema presidencialista.

Para el año 2005, según el censo de 1992, la población estimada del país era de 6,9 millones de personas. La tasa de crecimiento poblacional bajó del 2% en el año 2000 al 1,7% en 2005. La densidad poblacional es de 309,8 hab/Km², una de las más altas del mundo. En el año 2007 se realizó un nuevo Censo de Población y Vivienda en el que se identifica un dato diferente de población y ahora se determina una población de 5,744.113, habitantes (52.7% población femenina y un 42.3% masculina). Se observa una reducción de más o menos un millón y medio de personas. Esto se explica, en gran medida, debido a la cantidad de personas que se ven obligadas a viajar a los Estados Unidos, en búsqueda del "sueño americano". La densidad poblacional ahora es de 273 personas por kilómetro cuadrado.

En lo económico, la gestión del gobierno, desde el final de la guerra civil (1980-1992), se ha enfocado en la privatización de importantes sectores de la economía: bancos, telecomunicaciones, pensiones públicas, distribución eléctrica, así como la reducción de los aranceles y la eliminación de los controles de precios y subsidios. Actualmente, la economía está más orientada hacia la manufactura y los servicios, en lugar de la agricultura. Sus principales industrias son la de alimentos y bebidas, productos del petróleo, tabaco, productos químicos, textiles y muebles.

La población económicamente activa es el 40% de la población total y está tradicionalmente integrada en su mayoría por hombres; la mujer está relegada al trabajo informal. En torno al 40% de la PEA se dedica al sector agropecuario, con un salario mínimo establecido por ley de 2,72\$ al día (año 2006) en la zona rural. En el área urbana, el salario mínimo es de 5,81\$ (año 2006). Las remesas familiares aumentaron en más de un 150% durante la década de los noventa, convirtiendo a El Salvador en un país principalmente exportador de mano de obra. Estas remesas superan el 20% del PIB.

La producción de alimentos en el país es deficitaria en cereales, leguminosas, leche y sus derivados, carnes y huevos. Esto genera que las exportaciones sean muy escasas y con ello la balanza comercial del sector agrícola sea negativa. Durante los últimos cincuenta años El Salvador ha sido un importador neto de productos agroalimentarios.

Las desigualdades en la distribución de la riqueza siguen siendo un obstáculo al desarrollo socioeconómico de la población, a pesar de que el ingreso per cápita, en términos reales, haya aumentado en 19% desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), elaborada por el gobierno en 2004, el 34,7% del ingreso total se concentraba en el 10% de los hogares más ricos del país, mientras que el 10% de los hogares más pobres apenas recibía el 1% del ingreso.

Veamos a continuación más de cerca la situación educativa del país:

Cobertura.

En Educación Inicial, el ISNA presta servicios a través de los Centros de Atención Inicial. Participan las familias, la comunidad, instituciones gubernamentales y no gubernamentales y la empresa privada. La atención en los Centros comprende estimulación del desarrollo, salud integral y educación, orientada por el currículo inicial de 0 a 2 años y el currículo integrado de atención de 3 a 6 años. En el 2006, se atendió a una población de 7,994 niños y niñas de 0 a 2 años 11 meses en 233 Centros distribuidos en las tres zonas del país (Occidental, Central y Oriental).

En Educación Parvularia, hacia el 2005, la cobertura fue del 47.5%, porcentaje bajo si se considera que la cifra de niños y niñas de 4 a 6 años es de aproximadamente 500,000. Actualmente, el Ministerio de Educación a través de la estrategia del Programa "Juega Leyendo" busca incrementar la cobertura y equidad en este nivel.

En Educación Básica se ha logrado un aumento en la cobertura, en vista que es el nivel que más atención recibe de parte del Ministerio de Educación. En el 2005, la tasa neta para I y II Ciclo fue de 92.6% y para III Ciclo fue de 49.8%. Vemos que la tasa para III Ciclo es la más baja, debido, entre otros factores a la deserción, repitencia escolar y ausentismo.

En cuanto a la Educación Media o Bachillerato, la tasa neta para el año 2005 fue de 30.2%. Aun que en relación a años anteriores hay un aumento en el porcentaje, es notorio que se necesita mejorar el acceso a este nivel.

En lo que a Educación Superior se refiere, hay una universidad nacional y 26 privadas, 6 institutos especializados de educación superior y 9 institutos tecnológicos. De las universidades, 8 están acreditadas, cumpliendo con uno de los requisitos de la Ley de Educación Superior.

Calidad

Para el mejoramiento de la calidad educativa, el Ministerio de Educación ha desarrollado programas tales como Escuela Diez y Estándares por Competencia, la Nueva Colección Cipotes y Cipotas, el Sistema de Asesoría Pedagógica, el Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes. Particular interés ha puesto en la medición de resultados, por medio del sistema de evaluación a nivel de Tercero, Sexto y Noveno Grados y la PAES.



En Educación Parvularia está el Programa "Juega Leyendo", para desarrollar las áreas del pensamiento lógico matemático, la lectura y la escritura. En Educación Básica se han diseñado textos escolares, guías didácticas, documentos de apoyo a docentes. Siendo esfuerzos loables, estos no han sido suficientes. Los resultados de las Pruebas de Logros en Lenguaje y Matemática para Tercero, Sexto y Noveno Grados no alcanzan los estándares deseados. Uno de los factores críticos de estos resultados es la incoherencia entre el enfoque constructivista de estos novedosos programas y la metodología de enseñanza-aprendizaje tradicional que se imparte en las escuelas.

En Educación Media, se ha implementado la Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES), cuyos bajos resultados demuestran lo poco que se ha avanzado en este aspecto. En Educación Superior se ha determinado la acreditación institucional para que las universidades mejoren su infraestructura y oferta académica.

A finales del 2008, el Ministerio de Educación lanzó nuevos programas de estudio desde parvularia a la educación media, tanto en currículo como en evaluación al servicio de los aprendizajes. Aunque todavía no están en versión impresa, ya se puede acceder a ellos a través de internet. El personal docente ha recibido orientaciones sobre el enfoque, pero existen muchas interrogantes alrededor de su aplicación. Se menciona que la capacitación debe estar más estructurada, diseñada con enfoque aplicativo, y que priorice el currículo a favor de los aprendizajes.

Equidad

Como en muchos países de la región, existen brechas significativas entre lo rural y lo urbano y lo público y lo privado. En el nivel Inicial, el acceso sigue siendo más alto en las zonas urbanas. A nivel de Básica se ha registrado un aumento en la tasa de escolaridad, dado los recursos invertidos en este nivel. Se observa brechas no sólo entre Educación Básica y Media sino también en educación Superior. Esto se debe, entre otras razones, a la tendencia de ir disminuyendo la cobertura en la medida que los años de escolaridad van avanzando. Es necesario enfocar la atención en la Educación Media, pues el crecimiento en este sector educativo es lento.



Género

La Concertación Educativa de El Salvador (CEES) publicó en junio del 2005 la investigación "El Derecho a la Educación: Análisis de las Principales barreras para alcanzar los Acuerdos de Dakar en los municipios de influencia de la CEES". En dicha investigación se analiza el Índice de Paridad de Sexos por departamentos del país. Entre los hallazgos principales está que las niñas ganan representación entre el primero y cuarto grados, pero ésta decae entre el quinto y el séptimo grado. De los departamentos del país que más presentan esta situación tenemos a Usulután y

Sonsonate, situación que cambia en los departamentos de Cabañas y Morazán, pues las niñas van ganando representación a medida que aumentan los grados de escolaridad. Esto indica que es necesario atender cada departamento de acuerdo a las necesidades propias del contexto. Igual situación ocurre a nivel de educación parvularia, donde las niñas pierden representación en las secciones de 4 a 6 años. Estos datos nos indican que lograr la igualdad entre los sexos en educación es un desafío y que, por lo tanto, debería de plantearse una Política de Género que garantice que las niñas permanezcan en el sistema educativo nacional y así alcanzar once grados de escolaridad.

Inversión en educación

Para el año 2007, el presupuesto para educación fue del 2.7% del PIB, a todas luces insuficiente para cubrir y atender las urgentes demandas y necesidades educativas. Para el 2008, el monto presupuestario fue el mismo. Sin duda, asignar un monto tan bajo a la educación refleja el poco interés que el gobierno tiene hacia la educación pública.

Educación de personas adultas

Uno de los retos educativos mayores es la alfabetización de personas jóvenes y adultas. Sobre esto, El Salvador muestra las siguientes estadísticas²:

Tasa analfabetismo absoluto	Población analfabeta	Tasa analfabetismo urbano	Tasa analfabetismo rural	Tasa analfabetismo masculino	Tasa analfabetismo femenino
17.05	759,927	10.41	28.06	13.9	19.7

Es clara la brecha que existe entre lo urbano y lo rural y entre sexos, siendo la población rural la más afectada y la población femenina la que presenta un alto índice de analfabetismo.

Existen los planes nacionales como el Trienio de la Alfabetización y el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica (PAEBA). Este último se compone de tres niveles y se desarrolla en un lapso de 6 meses y medio. Para la ejecución del PAEBA, el MINED asigna instituciones implementadoras por departamentos con sus metas y recursos para cubrir la demanda. Los fondos provienen del Estado, de la empresa privada y la cooperación internacional. Aunque hay avances en la disminución en la tasa de analfabetismo, se necesita más esfuerzo, sobre todo en los departamentos de Morazán, Cabañas y La Unión pues son los que presentan índices más altos.

Podemos concluir, por lo expuesto, evidente necesidad de que se asuma el compromiso real de garantizar el Derecho Humano a la Educación.

■
2 Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. Documento para Debate. Primera Revisión. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Septiembre 2008.

2. El problema político

Frente a la retadora realidad del contexto, se propuso construir, desde la sociedad civil, una propuesta educativa para garantizar el derecho Humano a la educación, con calidad y equidad. Esto se sustenta en que las leyes del país establecen ese derecho universal y las experiencias de las organizaciones integrantes del CEAAL y otras afines. Esta iniciativa, busca hacer realidad la demanda de la sociedad civil a participar en la definición y ejecución de políticas educativas. No obstante que el gobierno, a través del MINED, se ha comprometido en este esfuerzo, firmando acuerdos y compromisos internacionales, como en Dakar (2000), objetivos del Milenio, y otros, lograr este derecho es aun una gran deuda política.



Aprovechando la campaña electoral, se crearon las condiciones para generar un debate sobre el derecho a la educación. El único partido que se sumó al esfuerzo del colectivo para la firma del Protocolo "Por un compromiso de la sociedad civil con la educación para todas y todos en El Salvador", fue el frente Farabundo Martí Para la Liberación Nacional (FMLN), a través del diputado coordinador de la Comisión de Cultura y Educación de la Asamblea Legislativa. Firmó el compromiso formal de las organizaciones sociales, gremios docentes y estudiantiles, universidades y otros, para el seguimiento y contraloría del cumplimiento a las resoluciones firmadas en el Foro Mundial sobre Educación para Todos y Todas de Dakar, ante la comunidad internacional y la población salvadoreña.

Los argumentos que sustentaban nuestra propuesta son:

- Pese a los recientes avances educativos en el país, hay una deuda pendiente con respecto a la calidad de la educación, dado que aún no se logra generar procesos de reflexión, crítica y capacidad de propuestas de los y las estudiantes, ni de actividades que promuevan la creatividad de éstos. Más aun, todavía existe población en edad escolar que aún no se incorpora al Sistema Educativo por diversas razones.
- Persiste el sexismo, androcentrismo, ausentismo, deserción por trabajo infantil, y una notoria falta de motivación de los padres y madres de familia sobre la importancia de la educación.
- En formación docente, no hay planes de capacitación y actualización permanente para los y las maestras en servicio. Aunque hay cursos puntuales, no se garantiza su aplicación en el aula.
- Los resultados de las pruebas de logros aplicadas a estudiantes de bachillerato y a nivel de profesorados, reflejan serias deficiencias del estudiantado.

El colectivo CEAAL de El Salvador desarrolla su trabajo desde dos comisiones de trabajo, a saber: una, coordina la Formación en Educación Popular y Movimientos Sociales, y la

otra se encarga de la Incidencia. Las orientaciones y estrategias son discutidas en todo el colectivo y ejecutadas por la comisión.

La posición se enmarcó en que el derecho a la educación fuera asumida por los candidatos. Se buscó que, al menos, el FMLN asumiera dicha propuesta, en vista que la experiencia de años anteriores, nos había enseñado que:

- Desde el año 2000 dos organismos del colectivo, junto a otras organizaciones que integraron el Comité Nacional de la Campaña Mundial por la Educación, hicieron propuestas y esfuerzos de concertación con el MINED para que se asumieran los compromisos de Educación para Todos y Todas. Lamentablemente, solo se logró formar un comité junto al ministerio para elaborar un Plan Nacional que implementara los acuerdos. Por los cambios de gobierno y de autoridades en el MINED, aun siendo el mismo partido, no fue posible continuar.
- En los últimos cinco años de gobierno y de administración de la Ministra de Educación anterior, se cerraron los espacios de diálogo con la sociedad civil. Se solicitaban audiencias, se enviaban propuestas y la respuesta era que todo lo que proponíamos “ya está en el Plan 2021 que el MINED está implementando”.

Las autoridades del MINED han mantenido una actitud de recelo al trabajo de las organizaciones sociales. Según ellos, son afines a los planteamientos del FMLN. Por tanto, casi todos los espacios de concertación se han cerrado.

No obstante, la base fundamental de la propuesta del colectivo CEAAL y del FONADHECE era lograr que el Estado y especialmente el gobierno, a través del Ministerio de Educación, garantice el derecho humano a la educación, con calidad y también con equidad. Ello supone, por un lado, devolverle a la población ese derecho que le ha sido arrebatado, lo que ha provocado que más de 800 mil personas sean analfabetas y que alrededor 600 mil niños y niñas estén fuera del sistema educativo. Por ello, consideramos que logrando cambiar la situación educativa del país se estará logrando tanto justicia para las personas que han sido excluidas, y calidad educativa para quienes están ya dentro del sistema.

3. Actores Políticos

En un primer momento se estableció que el blanco eran los candidatos de partidos políticos en contienda electoral por la Presidencia de la República, diputaciones y alcaldías. Sin embargo, cambios en el cronograma electoral, que disgregaron este proceso en dos, hizo que nuestras proyecciones se modificaran también y optamos por esperar los resultados de dichas elecciones.



Las elecciones presidenciales dieron como ganador al FMLN. Fue un giro importante en la historia del país. Después de 20 años de espera este partido asume el ejecutivo en El Salvador. Con ello, se abrieron las posibilidades para incidir y establecer un diálogo

con las nuevas autoridades, en vista de que las organizaciones del colectivo CEAAL ya habían participado en la elaboración del Plan de Gobierno a través de la “Dialogo Social Abierto”, específicamente en la Mesa de Educación. Durante ese período, el CEAAL y FONADHECE siguieron trabajando la propuesta educativa con algunos insumos del Plan de Gobierno, perfilándola con nuevos aportes.

El FMLN y su fórmula presidencial cuentan con mecanismos de discusión para orientar sus planes de gobierno y, desde luego, cumplir con las promesas hechas durante la campaña electoral.

De otro lado, en la Mesa de Educación se discutieron las propuestas de política del Plan de Gobierno. Así, hubo espacios para influir en las propuestas. Además, tres miembros del colectivo asumieron la responsabilidad de sintetizar la proposición final de dicha Mesa. Esta fue difundida ampliamente, recogándose nuevas iniciativas del resto de organizaciones del colectivo. Finalmente, la mayor parte de las propuestas de políticas fueron retomadas y plasmadas en el documento del Plan que se lanzó públicamente para la campaña.

Las demás organizaciones que apoyaron este esfuerzo fueron el Departamento de Educación de la Universidad de El Salvador, INFORP UES, docentes de Educación de la Universidad de Centroamericana José Simeón Cañas, representantes magisteriales, alcaldías, iglesias, Concertación Educativa (CEES) y otras ONGs que trabajan en el ámbito educativo.

Para efectos de la organización, el colectivo, a través de la Comisión de Incidencia, integrada por Representante de CIDEP, Las Meladas, FUNALPRODESE y CIAZO, retomó la coordinación con el apoyo del proyecto Regional “Educación con Calidad para Todas y Todos en Centro América y Caribe”. Además, con el soporte de AECID-ESF y CEAAL, logró ir articulando las tres comisiones del FONADHECE (Ver más detalle en anexo # 2 : Que es el FONADHECE), a saber: Comisión Coordinadora; Comisión de Investigación y Propuesta; Comisión de Comunicación y Divulgación.

El liderazgo lo tuvo la Comisión Coordinadora integrada por CIDEP, FUNSALPRODESE, Las Melidas y Bases Magisteriales, quienes fueron elegidos en una asamblea del FONADHECE. Para efectos logísticos, CIAZO administró los fondos del Proyecto Regional, realizó las convocatorias, la reproducción de materiales. La sede para la comunicación y coordinación logística del trabajo fue el FONADHECE.

Se contó con financiamiento a partir del año 2008, gracias a la Cooperación Española (AECID), a Educación Sin Fronteras y a la Coordinación Regional de Centroamérica del CEAAL. Cabe mencionar que desde el año 2007 el Colectivo ya había iniciado el proceso con los aportes de sus integrantes. CIAZO fue también responsable de entregar informes técnicos y financieros a la coordinación regional del CEAAL en Guatemala, con seguimiento de PRODESSA. Desde la comisión coordinadora del FONADHECE y en reuniones del colectivo CEAAL se presentaron informes de los avances y limitantes del proyecto, al igual que la proyección presupuestaria y los gastos de los fondos de dicho proyecto.

El colectivo CEAAL y el FONADHECE han tenido suma claridad para orientar la incidencia hacia las transformaciones que el país requiere en materia de la educación pública. Inclusive, ha permitido el acercamiento de dos importantes organizaciones magisteriales



que por diversas razones tradicionalmente han tenido divergencias en sus luchas por reivindicar y dignificar al magisterio.

Sin embargo, en el diseño de la propuesta no ha habido participación del movimiento social, aunque algunas organizaciones del FONADHECE forman parte de algunos movimientos importantes en el país. Es importante mencionar que cada organismo del FONADHECE trabaja directamente con diferentes actores de los sectores populares tales como jóvenes, líderes y lideresas comunitarias, padres y madres y docentes.

4. Formación de redes y coaliciones

En la campaña se ha trabajado en red, contando así con la diversidad y potencialidad que le da cada integrante, expresada en el impulso al protocolo "Por un Compromiso de la Sociedad Civil por una Educación para Todos y Todas". Con este Protocolo, se fueron articulando las acciones, aportando cada organismo desde sus recursos y experiencias.



El trabajo en red se articula alrededor de la firma del Protocolo. Las organizaciones, partidos políticos, iglesias, sectores estudiantiles, universidades, organismos de cooperación entre otros se integran a diversas comisiones de trabajo. Sin duda, hay una posición clara de lo que se quiere lograr y una riqueza de experiencias que están aportando para lograrlo. Este trabajo en red permite que, hasta hoy, se esté fortaleciendo la iniciativa, en vista que hay mucha motivación a participar y aportar. Sin duda, hoy más que nunca existen las mejores condiciones para aceptar las propuestas.

En el trabajo en red existe una diversidad de representaciones (ver anexo# 3 Organismos que integran el FONADHECE), de las iglesias, universidades, sindicatos de maestros/ras, sector estudiantil, alcaldías, ONGs y organismos de cooperación.

5. Estrategia de incidencia

El colectivo CEAAL, definió los objetivos integrados en el protocolo, a saber:

- Divulgar en la sociedad civil salvadoreña, los resultados definidos en el Foro Mundial de Educación en Dakar.
- Dar seguimiento y ejercer una contraloría al cumplimiento de éstos compromisos que ejecuta el gobierno a través del Ministerio de Educación.



- Desarrollar diferentes procesos de consulta con diversos sectores y actores con miras a la formulación de propuestas que presenten el posicionamiento de la sociedad civil.

Por otro lado, la meta fue constituir el Foro, lo cual se logró a partir de la firma del documento y de la integración de más organizaciones.

Con el FONADHECE constituido y en funcionamiento, se definieron tres tareas:

- Sistematizar las experiencias de algunas de las organizaciones que forman parte de dicho espacio, con el objetivo de recoger la diversidad de experiencias y aportes en el ámbito educativo y de trabajo con docentes, mujeres, jóvenes, niñez, padres y madres de familia, etc.
- Elaborar el documento de "Propuesta Educativa por el Derecho Humano a la Educación con Calidad y Equidad".
- Planificar el mecanismo para la presentación de la propuesta y seguimiento a la misma.

En este esfuerzo, el método de incidencia ha sido el cabildeo directamente con el Ministro de Educación. Se ha tenido una reunión con el ministro para exponer la estructura y el objetivo de la propuesta, y solicitarle una fecha para hacerle entrega oficial de la misma. Como consecuencia, se realizó recientemente el evento de presentación, al que acudieron 400 personas representantes de comunidades rurales, docentes, sindicatos de maestros/as, estudiantes, mujeres, organismos de cooperación, universidades, ONGs, organismos que trabajan con población ciega, con población indígena, entre otros.

Para conseguir el apoyo público, se ha invitado a diversas organizaciones a la firma del Protocolo y, además, a participar en el debate de propuestas para integrarlas al documento. Además, se han realizado foros y campañas radiales posicionando al FONADHECE en la coyuntura electoral y sensibilizando en días conmemorativos como el Día Internacional de la Mujer.

Para conseguir mayor participación social se han utilizado mecanismos diversos. Por ejemplo, una organización miembro del FONADHECE propone integrar, dada su probada trayectoria y aportes importantes en el ámbito educativo, a doce nuevas organizaciones.

Uno de los aspectos más críticos de la estrategia es la ausencia de padres y madres de familia en algunos momentos del diseño de las propuestas.

6. Tácticas: mensajes y medios

En el marco de la coyuntura electoral, los mensajes de parte del FONADHECE se orientaron a denunciar y criticar la propuesta del partido de gobierno (ARENA) por no garantizar el derecho humano a la educación, en vista que proponía profundizar las políticas privatizadoras de la educación, como lo habían hecho durante los 20 años de gobierno. El público objetivo de los mensajes fue la población femenina, la mayoría del país, para ayudarla a pensar bien su voto.



Del oponente no se recibieron mensajes directos sobre el tema. Sin embargo, en el periodo de campaña electoral el partido de gobierno inducía el temor al cambio, el temor a que se instalara una educación que instruyera hacia el comunismo.

Para asegurar una buena cobertura de los medios, se apeló a la trayectoria de algunos organismos del FONADHECE, conocidos ampliamente por la prensa nacional. Ello fueron los que facilitaron las convocatorias, las notas de prensa y el programa de las actividades a desarrollar.

En las actividades realizadas hasta el primer semestre del corriente año se ha tenido una presencia significativa de medios de comunicación, como los canales de televisión, radios (comunitarias-alternativas), prensa escrita, los cuales difundieron las noticias de los eventos realizados. Ver ejemplos de noticias en anexo # 4: Noticias publicadas.

La prensa alternativa es la que mayoritariamente ha cubierto los eventos realizados. Afortunadamente existe en el país una activa red de radios comunitarias y participativas, además de un periódico y otros canales de televisión.

Sin embargo, en términos de comunicación hacen falta estrategias para interesar a aquellos medios que no llegan a los eventos y que su apoyo es importante para lograr ampliar la cobertura a los sectores que otros medios no cubren.

7. Movilización

Hasta la fecha no se ha visto la necesidad de hacer movilizaciones de calle u otro tipo de acción parecida para presionar al blanco del proceso de incidencia, dado que se está desarrollando un proceso de diálogo y concertación con las autoridades gobernantes. Hasta el momento las acciones se han orientado a foros, debates, elaboración de propuestas. En todo caso, este tipo de acciones dependerán de los resultados que se obtengan con el ministerio de educación.

8. Cabildeo o lobby

El actor principal a quien se ha dirigido el cabildeo es el Ministro de Educación. Dado los positivos resultados obtenidos hasta el momento, sin duda ha sido atinada la decisión de enfocarse en dicha institución, cuyo ministro, además, es el Vicepresidente de la República.

Como el actor principal es ampliamente conocido en el país se le hizo entrega directa de la propuesta, remarcándole la correspondencia de esta con el Plan de Gobierno del FMLN. Es importante destacar que por segunda vez se logra incidir como FONADHECE en la comisión de transición, ya que dos miembros del Foro, fueron nombrados para formar parte de dicha comisión. Además desde el FONADHECE, a través de asambleas y jornadas de trabajo, se diseñaron las prioridades entregadas al Presidente de la República.

Como resultado del cabildeo se logró obtener audiencia por parte del Ministro de Educación, con el fin de presentarle al FONADHECE, su historia y objetivos y además de anunciar el evento público de entrega de dicha propuesta.

El cambio educativo, por su complejidad, no depende solo de la voluntad política del partido en el gobierno, ni del ministro de educación, si no de muchos actores más. Esto hace que se influya en otros actores para que se sumen al esfuerzo desde su propio rol. De otro lado, debido a la corrupción, a las medidas económicas neoliberales, y a la crisis mundial, el gobierno actual no cuenta con suficientes recursos para impulsar los cambios que se proyectaron. Por esta razón no se puede cambiar al personal que ha trabajado en puestos claves y que son importantes para garantizar los cambios.

9. Resultados

Algunos de los logros observables hasta la fecha son:

- Se ha organizado el FONADHECE y está en funcionamiento. Este representa a un buen sector de la sociedad civil que trabaja en el ámbito educativo, dispuesto a seguir su lucha.
- Se ha sistematizado las experiencias de algunas organizaciones del colectivo y el FONADHECE, base para la propuesta educativa, recibiendo aportes diversos de miembros del Foro. (Ver anexo # 5: Sistematización de experiencias y anexo #6 Propuesta Educativa Por el Derecho Humano a la Educación con Calidad y Equidad.)
- Se ha concitado el interés del Ministro de Educación en el esfuerzo del FONADHECE y la propuesta presentada. Hasta ahora cinco organismos del FONADHECE están apoyando a este funcionario en la organización de un Comité Consultivo Nacional y la organización de un FORO Nacional de Educación.



De otro lado, las nuevas autoridades están trabajando en la instalación del Comité Consultivo Nacional y del Foro Nacional de Educación que será conducido por el ministro, y los dos viceministros (Educación y Ciencia y Tecnología). Contará con la participación de cinco miembros del FONADHECE. Actualmente se están definiendo las funciones y mecanismos de organización de ambas instancias.

- a. Capacidad de la sociedad civil (conocimiento, habilidades, conciencia, formación de redes, confianza, etc.).

Igualmente, el FONADHECE y el CEAAL han perfilado aun más su capacidad de diseñar de propuestas y para formar alianzas con otros actores que pretenden contribuir a mejorar la situación educativa del país.

Sin embargo, subsiste el reto de sostener este esfuerzo y que más actores se sumen. Particularmente, el reto del colectivo CEAAL es que la visión de Educación Popular sea asumida como parte del enfoque de trabajo del MINED. Ello supone redefinir y fortalecer el trabajo de las comisiones del FONADHECE.

10. Lecciones aprendidas

Las principales lecciones que se pueden extraer de esta experiencia son:

- Existe una gran riqueza de experiencias y formas de trabajo en el mejoramiento de la calidad educativa rural, pero debido a diversas razones no se encuentran sistematizadas. Esto no permitió retomarlas en la elaboración de la propuesta educativa. Por lo tanto, se necesita apoyar más a las organizaciones para que aprendan desde la experiencia y no perder la riqueza de sus esfuerzos.
- Se logró ampliar la participación de organizaciones en el FONADHECE. Sin embargo, no se ha logrado que participen padres y madres de familia organizados. Además, hace falta la participación de jóvenes estudiantes de educación básica, con sus opiniones e ideas, ya que son principales beneficiarios de las propuestas que se implementen.
- El FONADHECE debe prepararse para mantener el esfuerzo y ampliar los resultados obtenidos, sobre todo ahora que hay algunos sectores que no apoyan los cambios propuestos.



Relatoría del Análisis de la experiencia de Incidencia Política de El Salvador¹

La importancia del contexto

En el documento elaborado por el colectivo CEAAL de El Salvador, hay dos temas de incidencia, a saber: uno, la construcción de una agenda política pública en educación; dos, como tema central de incidencia, la incorporación en el plan de gobierno de un proyecto educativo que garantice el derecho humano en educación.



El problema político va más allá del incumplimiento en el país del Derecho Humano a la Educación. Se trata que la política educativa del gobierno sirve para mantener el sistema neoliberal, que es precisamente el que no permite el desarrollo del derecho humano a la educación.

Las relaciones directas con actores decisores de la política educativa han permitido colocar este derecho como parte del Plan de Gobierno, asunto que se ha podido consolidar en la sociedad gracias a las estrategias de comunicación y eventos públicos. Hoy en día hay mejores condiciones para un compromiso de cambio del Estado y de la sociedad civil. Sin duda, está pendiente seguir posesionando este tema en la ciudadanía como derecho humano y no solo como servicio del Estado.

El éxito inicial

Este proceso de incidencia, aun en curso, es exitoso. Se puede afirmar que:

- Se ha consolidado un colectivo organizacional que, referido al 2º aspecto (propuesto por Valerie Miller para medir la incidencia), produjo un notable incremento del poder de la sociedad civil, mediante la incremento de su capacidad de incidencia.

1 Francisco Cabrera (PRODESA-Guatemala) coordinador del grupo. Participaron María Rosa Goldar (Fundación EcuMénica-Cuyo), José Luis Carbajo (Tarea-Perú).

- Marca un positivo cambio en la vida política del país. El triunfo electoral del FMLN, genera condiciones muy favorables para concretar los cambios propuestos.

Sin embargo, grupo organizador debe mantenerse alerta, porque sin duda, frente a las condiciones educativas descritas y los cambios profundos que requieren el derecho humano a la educación, un desafío indiscutible es construir nuevos métodos de incidencia.

La importancia del método.

Estos métodos deben generar una correlación de fuerzas para promover y efectivizar los cambios necesarios. Estar en la esfera gubernamental no siempre significa llegar “al poder”. Sin duda, el perfil del nuevo ministro y la interlocución que los organizadores poseen con él, son datos fundamentales y alentadores, pero no suficientes. La estructura de poderes fácticos que tradicionalmente han dominado el país se activarán aun más a partir de la llegada al gobierno del FMLN.

En este momento el mayor desafío es instalar en la sociedad esta perspectiva de la educación, y sobre todo traducir esta intencionalidad en transformaciones concretas, como legislaciones, planes de gobierno, programas, proyectos. En esto es clave la difusión amplia y por múltiples canales, de mensajes sencillos, que ilustren el por qué se aspira a una educación para todos/as con calidad y equidad, qué cambios son necesarios y qué caminos se deben recorrer para lograrlos.

Además, se requiere de una amplia base social comprometida y movilizadora, en el largo plazo; es decir, acumulación de fuerzas sociales suficientes que, ante discursos, estrategias y prácticas opositoras, puedan dar legitimidad y plataforma social a los cambios. En eso el grupo organizador debe estar claro, porque el contexto político actual, favorable y permeable a las propuestas, no es, de manera alguna, garantía única para que los cambios se realicen.

Merecen mención otros elementos favorables en este proceso que el grupo debe aprovechar. Uno de ellos es contar con apoyo económico para desarrollar el proceso de incidencia. Otro es la capacidad del propio grupo de modificar estrategias según el contexto vaya presentando nuevas alternativas.

Por tanto, el grupo, poniendo empeño en sus fortalezas, tiene el reto de hacer una adecuada lectura de sus nuevos desafíos y de sus debilidades (las reconocidas por el propio grupo tales como falta de incorporación de algunos sectores) para establecer nuevas prioridades y, en función de ellas, asignar recursos humanos, de tiempo, técnicos, económicos, entre otros.

De otro lado, hay que destacar la apropiada organización del trabajo en las tres comisiones del FONADEHECE. De mantenerse esta estructura, hay que tener que planificar y revisar la estrategia periódicamente en orden al cumplimiento de los objetivos que se propone y en un contexto que seguramente será altamente complejo y versátil.

Respecto a la pertinencia del método de incidencia, pueden señalarse tres aspectos esenciales:

- a. El contexto electoral definió el método de incidencia. Así, la estrategia de acercarse a una fuerza política progresista fue acertada, en vista que favoreció concentrar mejor los recursos. Construir una agenda educativa pública le permitió participar en el debate político desde lo educativo.
- b. Un elemento clave ha sido relacionarse con el actor o actores con poder de decisión en la implementación y gestión de la política educativa. Otro ha sido fortalecer instancias de seguimiento. Sin embargo, es preciso sopesar que implicancias tiene que algunos de los miembros del FONADHECE sean cooptados por el gobierno, en vista que lo más adecuado es que las instituciones mantengan su independencia política para hacer seguimiento y veeduría ciudadana: no pueden ser juez y parte.
- c. Ha sido un acierto llevar a cabo acciones de incidencia, y consolidación del FONADHECE, sumando a más organizaciones. Esto ha permitido un claro posicionamiento en la ciudadanía y en el gobierno. En esto, el reto va ser pasar de la formulación de políticas al desarrollo de mecanismos e instrumentos que las ponga en práctica.

Lecciones aprendidas

Se puede afirmar que las lecciones más importantes de esta experiencia son:

- La incidencia política precisa de una adecuada lectura del escenario en el que va a ser desarrollada y de un sentido de oportunidad para que las acciones sean realizadas en el momento adecuado y con una estrategia apropiada.
- Vincular lo político desde lo educativo, para participar en el debate público electoral y movilizar a instituciones alrededor de una agenda común, permitiéndoles desarrollar acciones de incidencia.
- Colocar las demandas educativas como propuesta educativas de gobierno y decidirse a optar por una fuerza política gobernante, y desde ahí incidir en el cambio de rumbo de la educación.

Finalmente a partir de la experiencia salvadoreña, se pueden también esbozar algunas recomendaciones:

1. Las estrategias de incidencia política deben ser cuidadosamente revisadas y actualizadas, en particular en escenarios políticos cambiantes. De cualquier forma, la acción política de un partido será distinta en el ejercicio del poder a aquella que ha tenido en el proceso electoral. Es natural que las condiciones sean distintas y que la calidad de la respuesta se vea afectada por las propias condiciones que rodean la acción desde los escenarios públicos.
2. Es importante movilizar a los padres y estudiantes, por una escuela de calidad con equidad; colocar temas pedagógicos en el debate con docentes para transitar a lo político y comprometerlos con acciones concretas de cambio.
3. Pareciera que la simpatía del FONADHECE ha sido demasiado explícita con el partido político que ganó las elecciones. No es bueno aparecer muy cerca de los partidos que compiten en las elecciones. Ello nos puede distanciar de otras fuerzas, organizaciones sociales y partidos que apoyan la causa de la educación.

Inciendiendo en Políticas Inclusivas Locales de Atención de Niños Niñas y Adolescentes que Trabajan

TAREA

Asociación de Publicaciones Educativas

1. Contexto



Las serias deficiencias del servicio educativo, aunadas a la pobreza en las que viven las niñas, niños y adolescentes de barrios populares de Lima Metropolitana del Perú, producen graves inequidades en el acceso a una educación de calidad, en vista que no culminan su educación básica, y por tanto tienen menos oportunidades de salir del círculo de pobreza. Este ha sido el problema político que ha orientado las acciones de incidencia.

Frente a este problema, hay escaso interés de los gobiernos distritales para desarrollar políticas locales a favor de la infancia, en particular en la atención de niñas, niños y adolescentes que trabajan. Obviamente, esto no permite la coordinación entre planes intersectoriales, dispersándose el impacto de los recursos de los otros sectores descentralizados del gobierno central y de las instituciones privadas.

Las acciones de incidencia han estado cargo de la Asociación de Publicaciones Educativas Tarea, con el apoyo Organización Internacional del Trabajo OIT. El tema se origina en la Mesa de Concertación de Educación y Cultura de Independencia (MECI)¹ en torno a la situación de los escolares que trabajan.

1 La MECI es un espacio de participación autónomo organizado desde la comunidad educativa que promueve la incorporación del desarrollo educativo como parte de los planes desarrollo local. La Mesa se ha convertido en uno de los principales referentes en la elaboración de propuestas para mejorar la educación en el distrito, su participación y compromiso con el proyecto ha sido muy importante para el logro de las acciones que se presentan.

El tema de incidencia ha sido la prevención y erradicación del trabajo infantil a través del fortalecimiento de políticas y estrategias educativas locales en el distrito de Independencia; mientras que el blanco de acción ha sido el gobierno local y las autoridades de los sectores descentralizados del gobierno central.

El trabajo infantil se relaciona con la pobreza y, en particular, con la vigencia de un modelo de crecimiento económico promotor del trabajo infantil. Las cifras oficiales estiman que la cantidad de niños y niñas que trabajan se multiplicó por cuatro entre 1993 y 2001, siendo que para este último año trabajaban 2 millones de niños y niñas entre 6 y 17 años, lo que representa el 28.6% de la población comprendida en ese rango de edad.² El mayor crecimiento se registra en niños y niñas de 6 a 11 años, la misma que se ha multiplicado por 9 en ese mismo periodo. Así, en el 2001 el 61.4% de los niños y niñas que trabajaban tenían entre 6 y 11 años.

Como es ampliamente conocido, el trabajo infantil tiene efectos negativos en la salud, seguridad y el desarrollo de niños y niñas. Además, su educación se ve afectada, particularmente cuando realizan actividades peligrosas y ocupan muchas horas del día trabajando. De acuerdo a los datos de la Encuesta de Hogares citada, en la población entre 6 y 17 años que trabaja, la deserción y el atraso escolar son más altos que en los niños y niñas que no trabajan. Así, los efectos en la calidad del proceso educativo y en el alejamiento de la escuela, son los que convierten al trabajo infantil en un factor de reproducción de la pobreza y la exclusión social.

En agosto de 1990, el Perú ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Esta Convención establece en su artículo 32° el derecho de todos los niños y niñas a estar protegidos “contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”. De acuerdo a este instrumento, los Estados partes deberán tomar las medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar este derecho. Posteriormente, en el 2002, el Perú ratificó los principales convenios de la OIT referidos al trabajo infantil, a saber: el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, y el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil.

En Independencia, la Municipalidad cuenta con una Defensoría Municipal de los Niños y Adolescentes (DEMUNA) muy activa y con liderazgo en el distrito. Desde el 2006 desarrolla el programa “Una luz en mi vida” en coordinación con instituciones del Estado y organizaciones no gubernamentales, atendiendo a niñas, niños y adolescentes que trabajan y que están fuera de la escuela. Con fondos del Presupuesto Participativo 2007 se promovió un estudio para identificar en calles y mercados de Independencia las actividades en las que estaban trabajando.

También el distrito cuenta con instituciones no gubernamentales que desarrollan iniciativas para la prevención del trabajo infantil. Es el caso del Centro de Estudios

■
2 INEI. ENAHO 2001-IV Trimestre. Los resultados de esta Encuesta son los datos oficiales más recientes al momento de la redacción de este texto. A fines del 2007, el INEI realizó la Primera Encuesta Nacional de Trabajo Infantil, cuya información aún no se encuentra disponible.



Sociales y Publicaciones³ que ejecuta un programa de atención con adolescentes Trabajadoras del Hogar, y el Centro de Información y Educación para la Prevención del Uso de Drogas⁴ que interviene con un programa de atención a niños y adolescentes trabajadores que están dentro y fuera de la escuela. Estas acciones se coordinan con la DEMUNA.

2. El problema político

Se ha realizado una exhaustiva revisión de las políticas nacionales e internacionales sobre el trabajo infantil, reflexionando sobre la concreción en el ámbito local de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, los principales convenios de la OIT referidos al trabajo infantil, el Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, y el Convenio 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, la Ley 27571, que modificó el Código de los Niños y Adolescentes.



Ante la posibilidad en mente de sugerir nuevas políticas a nivel del gobierno local se revisó el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA), que contempla, entre sus metas al 2011, la reducción en un 50% del trabajo infantil, la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, la disminución al menos del 50% del número de adolescentes que trabajan por debajo de la edad mínima requerida para el trabajo⁵. Igualmente, se revisó el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (PLANPETI) 2006-2010 y el Acuerdo Nacional de Gobernabilidad⁶, que en su 14ª Política de Estado referida al acceso al empleo pleno, digno y productivo, establece que al año 2011 el Estado erradicará las peores formas de trabajo infantil y protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo peligroso.

Frente a esta problemática, no había una posición clara sobre el trabajo Infantil de parte de las autoridades del Distrito de Independencia. Sin embargo, sí había disposición de la Defensoría Municipal de los Niños y Adolescentes – DEMUNA para coordinar con instituciones privadas que trabajan el tema.

No obstante, el personal que trabaja en la DEMUNA, todos ellos funcionarios públicos, no tenían un liderazgo político municipal que los orientara y proveyera de recursos para atender a los niños, niñas y adolescentes que trabajan en su distrito. La mayoría de sus acciones han sido reactivas a casos muy concretos y a las iniciativas de las instituciones privadas y de la Mesa de Educación y Cultura.

3 CESIP: www.cesip.org.pe.

4 CEDRO: www.cedro.org.pe.

5 Se entiende entre 12 y 13 años de edad.

6 Instancia oficial de concertación entre Estado, grupos políticos y sociedad civil.

Es imprescindible que el gobierno municipal cuente con una política y un plan que atienda la situación de pobreza de las familias del Distrito de Independencia: el 71,6%⁷ en edad escolar es pobre, sus padres cuentan con empleo eventual o están en situación de subempleo; los niños, niñas y adolescentes de estos sectores ingresan tempranamente a las actividades laborales, quedándoles muy pocas horas para las actividades recreativas, culturales y para asistir regularmente a la escuela. Esta situación está generando mayor inequidad entre los pobres. Por lo tanto, la pobreza tiene una doble ubicación alrededor del trabajo infantil: como una de sus principales causas y también como una de sus principales consecuencias, generando la reproducción del círculo de pobreza

Los principales problemas que se configuran en esta realidad son: la ausencia de políticas locales, de vigilancia intersectorial, de concertación y articulación para la atención y protección a la niñez y la adolescencia que trabaja. En general, el desarrollo de acciones aisladas, de parte de las instituciones públicas y de las privadas no toman en cuenta las experiencias de organización social acumulada en el distrito para promover el ejercicio ciudadano y garantizar su sostenibilidad.

La solución está en manos del gobierno local, en vista que pueden impulsar el diálogo; concertar políticas locales para promover igualdad de oportunidades a niños, niñas y adolescentes que trabajan; adaptar creativamente las políticas nacionales a la realidad local. O siguiendo el camino inverso, las políticas nacionales se verán fortalecidas con los aportes de las políticas locales. Sin duda, la elaboración concertada de políticas locales significa un proceso de avance en el fortalecimiento de la democracia y la promoción de ciudadanías activas.

Se trata entonces de crear y fortalecer políticas y estrategias educativas en el distrito de Independencia, construidas participativamente con las distintas organizaciones y actores, y de generar, desde el municipio, una Alianza interinstitucional e intersectorial para articular a las instituciones públicas que tienen competencias en la protección de la niñez.

En una perspectiva de largo plazo, las acciones de incidencia contribuyen a erradicar el trabajo infantil y a prevenirlo, de tal manera que los niños, niñas y adolescentes que trabajan tengan la posibilidad de culminar con éxito su educación básica, de ejercer su ciudadanía, para participar de una comunidad política inclusiva que le brinde la posibilidad de salir de la pobreza.

La erradicación progresiva del trabajo infantil es un compromiso ciudadano ineludible en defensa de los derechos de los niños y adolescentes. Es un tema de justicia frente a la pobreza. El Estado a través de sus distintas instancias de gobierno, está en la obligación de garantizar los derechos de todos los peruanos.



3. Actores Políticos

El blanco fueron las autoridades del gobierno local de Independencia, en particular el alcalde y los regidores, de quienes se esperaba lideren el plan de la infancia. También fueron parte del blanco el Gerente Municipal, el Director de Educación, Cultura y Deporte y la responsable de la DEMUNA, todos ellos funcionarios municipales cumplen un rol fundamental en la gestión y ejecución de la política.



Los otros blancos han sido las instituciones que tienen una función de vigilancia y son las responsables de garantizar el derecho de los niños, niñas y adolescentes, a saber: el Presidente de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, el Presidente del Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil – CPETI; el Director de Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES; el Director de la Dirección de Protección del Menor y Seguridad y Salud en el Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; la Coordinadora Nacional para Perú del Proyecto Erradicación del Trabajo Infantil en Sudamérica – IPEC de la Organización Internacional del Trabajo – OIT; la Directora de la Unidad de Gestión Educativa Local - UGEL N° 02 del Ministerio de Educación; el Director General de la Dirección de Salud Lima Ciudad - DISA V; el Director Ejecutivo de la Red de Salud Túpac Amaru; el Jefe de la Micro Red de Salud de Tahuantinsuyo Bajo; el Jefe de la División de Familia de la Policía Nacional del Perú; la Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Bienestar Familiar - INABIF; y el Jefe de la Oficina Defensorial del Cono Norte de Lima de la Defensoría del Pueblo.

La estructura orgánica de las municipalidades está compuesta por el Concejo Municipal y la alcaldía⁸. El Alcalde tiene mucho poder en las iniciativas y decisiones de las políticas locales, su referente programático, es el Plan de Desarrollo Municipal Concertado. El Alcalde designa a los asesores, al gerente municipal y a los directores que tienen responsabilidad de gestión operativa.

De otro lado, el Concejo Municipal, está integrado por el alcalde y 13 regidores. Las funciones del Consejo Municipal son: aprobar los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y el Presupuesto Participativo; aprobar el presupuesto anual y sus modificaciones, aprobar la celebración de convenios de cooperación nacional e internacional y convenios interinstitucionales; aprobar los espacios de concertación y participación vecinal, a propuesta del alcalde, así como reglamentar su funcionamiento, entre otros.

El alcalde se muestra poco interesado en el tema, aunque si está dispuesto al diálogo y apoyar iniciativas privadas y públicas. Sin embargo, no tiene los mecanismos para dar continuidad y seguimiento a las actividades. Por su parte, los regidores son muy sensibles al tema especialmente, la Comisión de Regidores de Educación y cultura, quienes apoyaron la iniciativa de oficializar el Protocolo Interinstitucional para la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil.

8 Ley Orgánica de Municipalidades LEY N° 27972

Entre las principales instituciones públicas que mostraron capacidad de influencia tenemos a:

- El Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil – CPETI. Es la instancia de coordinación intersectorial a nivel nacional, responsable de coordinar, evaluar y dar seguimiento a los objetivos y metas señalados en el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. También tiene potestad para proponer políticas y, a nivel local, de implementar las políticas nacionales e impulsar el trabajo intersectorial.
- La Defensoría del Pueblo. Es un órgano constitucional autónomo para proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. En este sentido, podrá intervenir en caso alguna institución pública no cumpla con sus funciones, establecidas por ley, para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- El Poder Judicial, cuyo objetivo principal es promover y hacer cumplir los derechos que nuestra legislación y los tratados internacionales como la Convención de los Derechos del Niño reconocen a los niños, niñas y adolescentes.
- La Unidad Gerencial de Investigación Tutelar – UGIT⁹, la cual lleva a cabo el procedimiento de Investigación Tutelar para verificar el presunto estado de abandono en que se encuentra un niño y/o adolescente, conforme a las causales previstas en el Artículo 248° del Código de los Niños y Adolescentes. Tiene competencia para aplicar medidas de protección a los menores de edad, procurando la reinserción familiar.
- Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF, a través del programa Educadores de Calle identifica a menores de edad que trabajan en mercados, calles, en zonas de trabajo peligrosas o en condiciones de mucho riesgo, con la finalidad de desarrollar acciones para evitar la participación de niños, niñas y adolescentes en trabajos que impidan su desarrollo integral. En el distrito de Independencia, este programa ha participado en la realización de un mapeo de las zonas de explotación de niños, niñas y adolescentes en el año 2007.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MIMDES – Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes. Tiene como función básica diseñar, dirigir, promover, coordinar, supervisar y evaluar la formulación y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos en el campo de la niñez y la adolescencia.

9 De conformidad con el Decreto Legislativo N° 560 - Ley del Poder Ejecutivo, la Ley N° 27793-Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, MIMDES, el Código de los Niños y Adolescentes aprobado por Ley 27337 y modificado por Ley N° 28330 y el Decreto Supremo N° 011-2005-MIMDES.



Entre las organizaciones sociales y ONGs en Independencia están:

- La Mesa de Concertación de Educación y Cultura de Independencia (MECI) integrada por docentes, líderes de la comunidad, ONG y autoridades educativas como la Unidad de Gestión Educativa Local y el Director de Educación y Cultura de la Municipalidad. La Mesa cuenta con un plan educativo para atender la situación de los escolares que trabajan. También han presentado una iniciativa al presupuesto participativo para identificar los lugares donde trabajan los niños, niñas y adolescentes en el distrito.
- Por el lado de las instituciones no gubernamentales que trabajan en el distrito de Independencia tenemos al Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP) que ejecuta un programa de atención con adolescentes Trabajadoras del Hogar, y el Centro de Información y Educación para la Prevención del Uso de Drogas (CEDRO) que interviene con un programa de atención a niños y adolescentes trabajadores que están dentro y fuera de la escuela, las dos instituciones con capacidad de influencia en las acciones del gobierno local.

Como ya se ha señalado, la Asociación de Publicaciones Educativas Tarea, impulsó el proyecto con el apoyo financiero y la asesoría técnica del Programa IPEC de la Organización Internacional del Trabajo – OIT. La estrategia principal fue el trabajo coordinado con todos los actores posibles.

La Municipalidad de Independencia y la Mesa de Concertación de Educación y Cultura – MECI, fueron los aliados a lo largo de todo el proceso. El MECI cumple un papel fundamental en el distrito, pues es la instancia que articula a docentes, directores de instituciones educativas y representantes de organizaciones sociales, en torno a un objetivo común, a saber: la mejora de la calidad de la educación. Tiene una función propositiva y de vigilancia de las políticas que emite la Municipalidad así como el planteamiento de iniciativas propias en diversos espacios locales, como el proceso del Presupuesto Participativo. En la propuesta de la MECI, es clara la priorización de atención a niños, niñas y adolescentes que trabajan.

La Municipalidad fue la institución que convocó a las instituciones públicas con atribuciones en la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a nivel distrital, conformando la Alianza de Acción Interinstitucional para la prevención y eliminación progresiva del trabajo infantil y la elaboración del Protocolo de atención y eliminación progresiva del trabajo infantil y adolescente. Particularmente, la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente – DEMUNA, fue la instancia municipal que lideró este proceso de coordinación y concertación con el apoyo del despacho de alcaldía. El rol que cumplió Tarea en este proceso fue un acompañamiento permanente así como un trabajo coordinado en la formulación del protocolo con los representantes de las instituciones públicas.

La estrategia se orientó a involucrar a la Municipalidad en la concertación intersectorial, en tanto factor clave para la sostenibilidad de las acciones del proyecto. De otro lado, los recursos humanos fueron proporcionados por Tarea y por la Municipalidad de Independencia a través de DEMUNA y la MECI.

En términos de los recursos, el proyecto ha tenido como antecedentes las acciones desarrolladas por la DEMUNA y la MECI, en las que Tarea ha participado activamente, y las iniciativas de otras Organizaciones No Gubernamentales orientadas directamente a la atención de la problemática del trabajo infantil.

En este marco, el proyecto desarrollado por Tarea aporta a la continuidad de las iniciativas que anteriores. El financiamiento ha sido proporcionado por el programa IPEC – OIT, siendo Tarea la institución responsable de gestionarlo.

La naturaleza del proyecto desarrollado por Tarea, marca diferencias en el proceso de construcción de la política. En efecto, gracias a este apoyo, la Municipalidad convocó a las instituciones públicas para la conformación de la Alianza y la elaboración del protocolo. Por su parte, las instituciones convocadas concertaron procedimientos y criterios para atender a niños, niñas y adolescentes que trabajan, en el marco de sus funciones de acuerdo a ley. En ese sentido, este espacio de coordinación y concertación es un modelo de arreglo intersectorial para la mejora de la intervención de cada institución. Cada miembro de la Alianza cumple un rol concreto de acuerdo a la normativa nacional.

En tanto expresión de la ciudadanía organizada, la MECI es una instancia de participación y concertación en el distrito. Está legitimada por la comunidad educativa y el gobierno municipal, debido a su trayectoria de trabajo. Fue una de los principales aliados, en la medida que en su Plan Educativo distrital se incorpora la problemática del trabajo infantil y tiene experiencia en la formulación de la propuesta de política local y en acciones con otros actores locales, como docentes y directores de instituciones educativas del distrito. Un aspecto importante es el rol de vigilancia de la MECI sobre las políticas locales en materia de protección de niños, niñas y adolescentes que trabajan.

4. Formación de redes y coaliciones

Como se ha señalado, el proyecto estableció alianzas con la Municipalidad de Independencia y la MECI, para el desarrollo de las acciones. Aunque no ha existido una Red a cargo de todo el proceso, cada uno de los actores se ha fortalecido en su capacidad de plantear y realizar acciones a favor de niños, niñas y adolescentes que trabajan.

Sin duda, esta experiencia es el primer paso en el largo camino de eliminación progresiva del trabajo infantil, aunque constituye una experiencia significativa de atención a niños, niñas y adolescentes que trabajan. En general, los actores involucrados han sido los vinculados a la defensa y protección de los derechos de la niñez y adolescencia, partiendo del principio de corresponsabilidad. También han participado representantes de organizaciones sociales a través de la MECI. Particularmente, los docentes y directores de las instituciones educativas, que forman parte de Redes Educativas, han tenido una participación clave en las acciones prevención del trabajo infantil y han fortalecido sus capacidades para continuar con sus iniciativas articulándose a otras instituciones, entre ellas la Municipalidad, a través de la DEMUNA.



5. Estrategia de incidencia

El objetivo principal de la experiencia fue la formulación concertada de propuestas de políticas locales orientadas a la prevención y eliminación progresiva del trabajo infantil en el distrito de Independencia, por medio del trabajo articulado con organizaciones de la sociedad civil y de instituciones públicas. Se espera que a largo plazo estas políticas sean asumidas por el gobierno municipal. Esta perspectiva fija los objetivos, metas y estrategias para atender la problemática del trabajo infantil que, por su complejidad, requiere de alternativas que involucren a todos los actores de la sociedad.



Los métodos para influir en el blanco de la incidencia ha sido el acercamiento a cada una de las instituciones públicas mediante reuniones con los representantes, para luego ser convocados de manera conjunta a la conformación de la Alianza de Acción Interinstitucional. Un elemento clave para lograr el compromiso de las instituciones, además de su disponibilidad, ha sido darles información concreta sobre la situación del trabajo infantil en las escuelas públicas del distrito de Independencia, especialmente sobre la vulnerabilidad en la que se encuentran expuestos los niños y niñas trabajadores que se encuentran por debajo de la edad mínima de admisión al trabajo, así como los adolescentes que realizan alguna actividad económica considerada peligrosa.

El gobierno municipal, al ser la institución convocante, se convirtió en un ejemplo para las instituciones públicas, en vista que mostró un genuino interés por la niñez trabajadora. Además, claro está, ha sido una oportunidad para que las acciones que se planteen tengan sostenibilidad, indistintamente de los funcionarios de turno.

El diagnóstico sobre trabajo infantil en instituciones educativas públicas del distrito de Independencia fue uno de los métodos para conseguir apoyo público, en vista que sus resultados fueron difundidos a nivel local en cada una de las instituciones y organizaciones participantes.

Se priorizó este público debido a la importancia de su participación en las acciones planteadas por el proyecto. Su participación se hizo concreta gracias a la información brindada. En la medida que cada uno de los actores locales tiene funciones claves a nivel del distrito para la atención y protecciones de niños, niñas y adolescentes que trabajan, ese fue el principal argumento de priorización.

La MECI, uno de los aliados principales, desee hacia tiempo atrás había priorizado la atención a los niños, niñas y adolescentes que trabajan. Sin embargo, no existía información sistemática sobre las características y las dimensiones del trabajo infantil en las escuelas. El diagnóstico fue clave para realizar el proceso de sensibilización y articulación con otras organizaciones sociales que integran redes relacionadas con temas de salud, igualdad de oportunidades de género y organizaciones de base. Con la participación de estas organizaciones se elaboró una propuesta que contenía acciones para la atención y prevención del trabajo infantil, la cual fue presentada a consulta para elaborar el presupuesto participativo del 2009 del distrito.

De otro lado, es necesario ajustar la estrategia de incidencia para que esta contemple articular al conjunto de actores sociales del distrito.

6. Tácticas: mensajes y medios

En el mensaje central se asumía que más allá de los enfoques que se tienen sobre la realización de actividades económicas de niños, niñas y adolescentes, ha consenso sobre la eliminación de todas aquellas situaciones que vulneran los derechos de niños y adolescentes, así como la necesidad de la participación decidida del Estado a través de las instancias a nivel nacional, regional y local en la defensa y protección de los derechos de la niñez y adolescencia.

Para conseguir cobertura en los medios a lo largo de todo el proyecto se coordinó con medios de comunicación local y nacional a partir del área de comunicaciones de Tarea.

La cobertura ha sido en prensa escrita y radial. A nivel nacional podemos mencionar una entrevista en Radio Nacional, y en la prensa escrita se realizó un reportaje publicado en la página central del diario La República, de circulación nacional.

La cobertura en prensa alternativa se ha registrado en el Boletín de la Mesa de Concertación de Educación y Cultura, cuya circulación se da a nivel de las instituciones públicas y privadas del distrito de Independencia.

Más allá del mensaje transmitido en los medios de comunicación, se considera que la limitación de la propuesta en medios ha sido la falta de participación de los propios actores locales en los diferentes medios de comunicación.



7. Movilización

Las acciones que realizaron los representantes de la MECI en el Presupuesto Participativo también representan una acción de movilización, en tanto se han vinculado a otras organizaciones sociales, principalmente en las reuniones zonales, para presentar su propuesta de perfil de proyecto.

Asimismo una de las estrategias movilizadoras ha sido el trabajo con docentes de instituciones educativas públicas, a través se desarrolló un programa de formación denominado Una mirada propositiva frente al trabajo infantil. Los docentes participantes desarrollaron acciones de información sobre el trabajo infantil y sus consecuencias, mediante una sesión de tutoría y video dirigida a alumnos y docentes de sus instituciones educativas respectivamente.

La cobertura de estas acciones se dio en dos emisoras radiales (local y nacional) y en el Boletín Electrónico Tarea Informa, de la institución organizadora.



Las acciones de movilización realizadas por la MECI y los docentes, fortalecieron y afinaron las estrategias. Se estrechó la comunicación con otros actores, lo que favoreció el trabajo coordinado. De la misma manera, la organización interna de cada institución se vio fortalecida en sus capacidades propositivas y de coordinación con otros sectores.

8. Cabildeo o lobby

Las acciones de cabildeo estuvieron dirigidas a tres tipos de actores principalmente, a saber: a docentes de instituciones educativas públicas, a funcionarios municipales con capacidad de decisión en el tema de niñez y adolescencia, y representantes de instituciones públicas del sector educación, salud, desarrollo social, Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo.

La selección de estos actores se hizo tomando como criterio la función e intervención local de la institución y organización en la defensa y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, específicamente frente al trabajo.

El equipo de Tarea, preparó el cabildeo identificando a los funcionarios y los objetivos y funciones de cada institución y organización. Además, se preparó la presentación de los principales resultados del diagnóstico sobre trabajo infantil en escuelas públicas de Independencia.

En cuanto a los logros obtenidos, se logró la participación de representantes de 11 instituciones educativas públicas en el programa de formación. Se logró que formen parte de la Alianza de Acción Interinstitucional 11 de las 15 instituciones públicas identificadas. A nivel del gobierno municipal se contó con el apoyo del despacho de alcaldía en las acciones realizadas por el proyecto así como la aceptación a convocar la conformación de la Alianza de Acción Interinstitucional. En esto, el rol que jugó la DEMUNA fue vital en el proceso de incidencia con otros funcionarios como regidores y la Gerencia de Desarrollo Social. Ello ha permitido la aprobación de una Ordenanza Municipal que oficializa el protocolo de atención elaborado por la Alianza de Acción.

Como parte del proceso desarrollado, se han visto la necesidad de plantearse otras estrategias que se adaptan a los constantes cambios de funcionarios en las instituciones públicas.

9. Resultados

En el ámbito de la política, gracias al diagnóstico, se ha logrado hacer visible la dimensión del trabajo infantil en estudiantes de escuela pública.

Esta investigación respondió a la necesidad de contar con información de base sobre la situación de niñas, niños y adolescentes que trabajan y estudian, información de partida relevante para formular una política de prevención y erradicación del trabajo infantil, enfatizando el desarrollo de estrategias que garanticen el derecho a la educación en particular de quienes tienen mayores dificultades para acceder a él.

El diagnóstico permitió el trazado de un punto de partida que da cuenta de la realidad en la que se quiere intervenir y se quiere cambiar para responder a preguntas como: ¿Qué proporción de estudiantes de las escuelas públicas de Independencia trabajan? ¿En qué trabajan? ¿Son estos trabajos peligrosos? ¿De qué forma y en qué medida inciden en el proceso educativo de niñas, niños y adolescentes involucrados? ¿En qué escuelas estudian y en qué zonas viven los niños que trabajan? ¿Qué los motiva a trabajar? ¿Cómo se sienten, qué valoran y qué no les gusta del trabajo? Y otras que ayudaran a entender las características específicas que adquiere la problemática del trabajo infantil en el distrito.



Otro resultado ha sido la formación de la Alianza interinstitucional convocada desde el Gobierno Local para articular a las instituciones públicas que tienen competencias en la protección de la niñez y la adolescencia. Las instituciones firmaron un acta para coordinar acciones en el ámbito local para la prevención y eliminación progresiva del trabajo infantil.

En coordinación con el gobierno local se convocó a los miembros de la Alianza para elaborar un protocolo de atención que contemplara procedimientos en los ámbitos de prevención / detección-derivación-evaluación / atención-tratamiento / seguimiento. Este Protocolo fue aprobado mediante una ordenanza municipal y precisa las responsabilidades comunes, los objetivos, funciones y acciones que realiza cada institución en relación con el trabajo infantil y el trabajo adolescente. Es un documento marco que articula las acciones del estado en el ámbito local y crea las condiciones para elaborar planes conjuntos coordinados con la sociedad civil.

Los miembros de la Alianza consideran que el Protocolo abre un espacio de coordinación que pocas veces se ha logrado con los gobiernos locales. La institucionalización del protocolo mediante una ordenanza municipal, sin duda, fortalecerá la elaboración de planes articulados e institucionalizará un espacio de participación y coordinación base para crear un puente con la sociedad civil.

En cuanto a la sociedad civil, la Mesa de Educación y Cultura de Independencia considera que la experiencia les ha permitido identificar la profundidad y alcances que tiene el trabajo infantil en las escuelas públicas de Independencia, hecho que no era visible. Así mismo, esta experiencia les ha hecho valorar la importancia de establecer alianzas con otras organizaciones sociales para presentar propuestas conjuntas que prioricen mediante políticas locales y programas la atención de los niños y adolescentes que trabajan.

10. Lecciones aprendidas

- La experiencia desarrollada muestra que el conocimiento específico sobre una situación o problema social es fundamental para comprenderlo e iniciar los procesos de solución a través de políticas concertadas. Saber que en el distrito hay muchos niños que trabajan no es suficiente. Ha sido indispensable indagar quiénes son, en qué trabajan, dónde lo hacen y, sobre todo, preguntar por las condiciones y características del trabajo que realizan.
- Este conocimiento ha servido para sensibilizar a las autoridades locales y a los actores sociales desde una realidad que es próxima y cercana. Analizar y reflexionar sobre este saber es una buena estrategia para iniciar el proceso de sensibilización que permita orientar los esfuerzos y recursos en la dirección más certera.
- En la campaña, el conocimiento específico sobre la peligrosidad de algunas actividades a las que están expuestos los niños y adolescentes y la identificación de sus consecuencias a mediano y largo plazo, permitió un mayor acercamiento entre los actores para abordar esta problemática.
- La articulación intersectorial e interinstitucional alrededor de un aspecto que involucra a diversos actores requiere de una instancia local que convoque y mantenga los espacios para el diálogo, la consulta y la toma de decisiones. La Municipalidad tiene las competencias legales para hacerlo y, además, es percibida por su comunidad como la autoridad elegida más próxima para resolver sus problemas. Obtener el compromiso de la Municipalidad asegura a los responsables locales de las instituciones públicas y privadas, así como a las organizaciones de base que han participado, que los acuerdos tomados serán sostenibles y tendrán continuidad con su inclusión en las políticas locales.
- Promover la elaboración de políticas locales implica un diálogo con las políticas nacionales para que los esfuerzos emprendidos en las comunidades sean parte de éstas. En este proceso es importante vincularse con instancias articuladoras intersectoriales como el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil - CPETI, para contar con su experiencia especializada y relacionarse con las iniciativas que se desarrollan en el país. En nuestra experiencia, el diálogo con el CPETI enriqueció la discusión acerca de cómo concretar la elaboración del Protocolo para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en el ámbito local.
- El Protocolo acordado y aprobado¹⁰ en Independencia establece el precedente de que es posible lograr la concertación con instituciones del Estado que tienen



10 En sesión ordinaria del Consejo de la Municipalidad de Independencia del 21 de agosto del 2009 se aprobó la ordenanza N° 184-2009 que oficializa el Protocolo y sus recomendaciones como parte de la política oficial del Gobierno Local.

competencias para actuar en la prevención y erradicación del trabajo infantil. Aun cuando se suele pensar que las instituciones estatales tienen poca capacidad de articulación, la experiencia demuestra que lo que falta son oportunidades y espacios para hacerlo. Las mismas acciones y responsabilidades de las instituciones públicas se ven fortalecidas porque forman parte de una acción concertada y de prioridades definidas en relación con un contexto social determinado.

- La concertación, en el ámbito local, se logra promoviendo desde la Municipalidad un espacio que permita a las instituciones públicas establecer criterios y procedimientos comunes que eviten la duplicidad de acciones orientadas hacia una determinada población y hagan así más eficaz la intervención. Gracias a su proximidad con la gente de su jurisdicción, los gobiernos locales son más sensibles para identificar con mayor certeza a las poblaciones más vulnerables, y con este saber pueden convocar y organizar espacios de concertación con las organizaciones de su comunidad y las instituciones públicas de su ámbito territorial.
- El compromiso demostrado por la Municipalidad de Independencia, la Mesa de Educación y Cultura de Independencia, las escuelas, las organizaciones sociales y las instituciones del Estado que han participado, expresa la viabilidad de las alianzas como mecanismos eficaces para contribuir de manera concreta al bienestar de los niños y adolescentes, especialmente de aquéllos cuyos derechos están en riesgo o son vulnerados. Esta experiencia innovadora puede ser asumida en otros distritos y comunidades. Como país y como democracia, podemos lograr que niños y adolescentes crezcan sin las presiones económicas que la pobreza impone a sus familias.

Relatoría del Análisis de la experiencia de Incidencia en Perú¹

Gracias al Grupo de Incidencia en Políticas Educativas (GIPE) de la Red CEAAL, el seis de octubre se llevó a cabo el Foro Virtual sobre "Inciendiando en políticas inclusivas locales de atención de niños, niñas y adolescentes que trabajan" realizada en el distrito de Independencia, ciudad de Lima, Perú. Participaron en este Foro los colectivos nacionales de Guatemala, Perú y Chile: Víctor Cristales, Colectivo de Educación para todos y todas, Guatemala; Jorge Chávez, "Tarea", Perú; Vanesa Rojas, "Tarea", Perú; Mónica Bonnefoy, "Caleta Sur", Chile.



En un primer momento, el diálogo fue en torno a los alcances políticos, conceptuales y prácticos del trabajo infantil. Se discutió sobre el trabajo peligroso, sobre las peores formas de trabajo infantil. Ello ayudó a precisar y relevar esta situación grave e inaceptable para la vida de los niños, extrayendo orientaciones para la sensibilización política.

Se analizó esta problemática, coligiendo que las iniciativas a promover giran alrededor de la justiciabilidad que haga exigible al Estado el cumplimiento de las convenciones de derechos humanos. Es decir, que la incidencia entregue herramientas para que se puedan propiciar, en el futuro, acciones ante tribunales internacionales.

En el estudio de esta iniciativa de incidencia, se observó el diagnóstico del trabajo infantil realizado en el distrito de Independencia, de la ciudad de Lima. Se aplicaron 1500 encuestas en la población escolar para conocer las actividades asociadas al trabajo infantil y los contextos de peligrosidad en los que éstas se llevan a cabo, elementos necesarios para la sensibilización política. Por ejemplo, un sorprendente 80% de niños trabaja en condiciones de alta peligrosidad, tales como los turnos de noche, la exposición a sustancias tóxicas (ácidos), entre otras.

El diagnóstico, en tanto investigación al servicio de la acción, muestra que el trabajo infantil es una realidad que se hace presente aún en contextos en que la educación formal forma parte de la vida de estos niños(as), lo que cuestiona la idea de que la escuela, en sí misma, es un factor protector, que aporta al ejercicio efectivo de

1 Mónica Bonnefoy, "Caleta Sur", Chile. Coordinó el grupo. Participaron: Víctor Cristales, Colectivo de Educación para todos y todas, Guatemala; Jorge Chávez, "Tarea", Perú; Vanesa Rojas, "Tarea", Perú.

derechos. Desde el punto de vista de la situación familiar, aún cuando el estudio detecta que en las familias monoparentales aumenta el riesgo de trabajo infantil, se observó que incluso en los niños trabajadores se duplican las cifras de presencia de ambos padres respecto de los niños que no trabajan. En ese sentido, desde el punto de vista del trabajo infantil y la educación, la escuela aparece como parte de la solución, pero no es “la solución” al problema; un niño no necesariamente queda protegido del trabajo infantil al integrarse a la educación formal.

Este estudio dio fundamento técnico a la estrategia política según la cual es necesario promover una respuesta integral desde los diversos actores. El diagnóstico, al estar al servicio de estrategias de sensibilización, sirvió para perfilar el blanco de la sensibilización, a saber: las estructuras institucionales y los líderes sociales, sobretodo, los participantes de la Mesa de Educación y Cultura.

Involucramiento de Actores.

La articulación intersectorial, estrategia principal de incidencia, buscó que los actores sociales locales, organizaciones y líderes se implicaran desde el inicio en la experiencia, particularmente en el diagnóstico (a través de la DEMUNA).

Actores centrales en la problemática infantil son las instancias del Estado. Su participación en esta experiencia, además de modificar las políticas, buscó también aportar a mejorar la cultura institucional, especialmente para superar las lógicas de fragmentación en la gestión pública, en vista que este es uno de los principales obstáculos para afrontar con éxito la problemática de la infancia trabajadora.

Por otro lado, la estrategia se propuso hacer visible en las organizaciones sociales la compleja problemática del trabajo infantil como vulnerabilidad social y vulneración de derechos en los niños y niñas, mostrando las graves consecuencias que tiene para ellos esta situación. Con la estrategia de articulación se convocaron encuentros, gracias al liderazgo político del Municipio local (a través de la DEMUNA). Esto fue un factor relevante para superar las dificultades que limitan la coordinación espontánea entre los actores.

Tarea, la organización promotora, supo identificar al actor que reunía las condiciones para ejercer el liderazgo político necesario para la incidencia efectiva. Se obtuvo una plataforma institucional adecuada que fortaleció la convocatoria a los diversos actores que fueron invitados a ser parte de la alianza. El gobierno local situó la incidencia como una tarea suya para enfrentar decididamente la problemática del trabajo infantil. Hay en este empeño, la idea de movilizar a los actores de ‘arriba’ y ‘abajo’, con la finalidad de propiciar que las políticas locales logren una mayor sintonía con los marcos más estructurales.

No obstante los esfuerzos de articulación, uno de los actores que no fue posible de involucrar fue el empresariado. La experiencia considera que se trata de un punto pendiente a ser mejorado.

Desde el proceso.

La experiencia analizada es una primera etapa en la consecución de los objetivos políticos que una estrategia de incidencia debiera abordar². La iniciativa buscó la aprobación de la política local a favor del ejercicio pleno de derechos de niños y niñas involucrados en el trabajo infantil, objetivo que fue cristalizado a través de la elaboración y aprobación de un Protocolo como respuesta pública local, concertada e intersectorial.

Para el éxito de una acción de incidencia, los productos alcanzados (un acuerdo político, una normativa legal, un protocolo) son instrumentos que precisan lineamientos y orientaciones técnicas, políticas y normativas suficientemente claras para dar una respuesta pública. En el caso analizado, el Protocolo establece componentes para orientar la intervención de las instituciones con enfoque de derechos. Por ejemplo, se considera como un lineamiento que los programas laborales estén condicionados a ayudas cruzadas. Es decir, la familia que sea identificada con niños o niñas trabajadores, será visualizada como un potencial sujeto de intervención para abordar la problemática del trabajo infantil. El sentido de este criterio es evitar la dispersión de las intervenciones desde las instituciones. Se busca instalar un sistema local que se movilicen dispositivos técnicos, administrativos, jurídicos, etc. que intervengan concertadamente en el problema.

Durante los 14 meses de ejecución, el proyecto se abocó a acciones de diagnóstico, sensibilización, concertación de actores, entre otros. Sin embargo, la iniciativa no proyectó una segunda etapa de incidencia, aunque se promueven estrategias de sostenibilidad futura de los logros alcanzados. Por ejemplo, se ve promover una interpelación ciudadana hacia los candidatos que postulen a la alcaldía del distrito, para que comprometan acciones que sigan avanzando en el abordaje del trabajo infantil. Sería importante que en la coyuntura electoral del distrito se pueda exigir que Independencia sea declarada libre de trabajo infantil; las consignas pueden contribuir a fortalecer el posicionamiento público de las temáticas y la interpelación a las autoridades políticas, con la idea de obtener compromisos exigibles por instancias ciudadanas. En ese marco, se propuso que el Presupuesto Participativo incorpore al trabajo infantil como problemática a ser atendida.

■
2 Desde la definición de Valerie Millar de incidencia política, se concluye que el éxito de la incidencia involucra tres aspectos: aprobación y puesta en marcha de la política propuesta; la ampliación de la capacidad de la sociedad civil para la incidencia; la mayor conciencia de la sociedad en su conjunto frente al problema planteado.

Lamentablemente, las tareas de incidencia colisionan con la falta de voluntad política del aparato estatal y la clase política. El estilo de gestión de las instituciones (como un municipio, por ejemplo) limita los logros. Es necesario, por ello, volver a sensibilizar, informar, coordinar.

De otro lado, sin duda, las fuentes y criterios de financiación de las iniciativas de incidencia, condicionan significativamente el proceso. Normalmente, el instrumento "proyecto" que define un tiempo acotado de intervención, es insuficiente para avanzar en los diversos frentes de acción y en las fases que implica la estrategia de incidencia. Las limitaciones de los criterios de agencia de desarrollo que relevan más impactos de corto plazo, más efectistas que efectivas, son también parte de los escollos que van limitando o haciendo más complejo el camino de incidencia.

Se ha visto también que los resultados de la iniciativa se ven fortalecidos en la medida que se conectan con las líneas de trabajo que la institución a cargo de promover la experiencia, en este caso, Tarea, lleva a cabo en la misma localidad. Esto permite que estos resultados se visibilicen y sean monitoreados desde otros ámbitos de acción que se relacionan con ellos.

En el caso específico del distrito de Independencia, es alentador que la institución mantenga vinculaciones con los actores claves que se implicaron en la campaña, a través de otras iniciativas. Algunas ONG's que habían trabajado con la DEMUNA, se están articulando a partir de lo que se generó desde el proyecto. Otro aporte ha sido que luego de ser aprobado el protocolo, se ha contemplado un sistema de registro para coordinar las derivaciones y monitorear el proceso. Una buena noticia fue que una ONG donó un computador para implementar un programa y otra ONG elaboró el software para esta aplicación. Esto demuestra que el involucramiento de variados actores amplía el espectro de actores claves a cargo de promover la incidencia y sus impactos.

¿Cómo reflexionamos la pertinencia de la estrategia de incidencia? Un aspecto relevante, es que la iniciativa promueve una metodología para diversificar los componentes de la acción: formación, investigación, sensibilización, articulación, comunicación. Los resultados demuestran que se trató de una apuesta acertada que favoreció el logro de los objetivos.

Sin embargo, hay que considerar que firmar acuerdos no es garantía de continuidad política. Es clave relacionarse con los funcionarios de carrera en una institución que mantienen la memoria y las prácticas, como una forma de resguardar una continuidad más de base.

¿Qué se podría realizarse de manera diferente? Haber iniciado el proceso con el diagnóstico, fue, sin duda, muy acertado. Sin embargo, la presencia en los medios de comunicación hay que reforzarla. Además, faltó integrar a los actores con los cuales se había trabajado en distintos frentes, en una articulación más intensa entre ellos, lo que hubiera potenciado los resultados y, sobretodo, las dinámicas de alianza.

En la misma línea, las principales lecciones aprendidas son:

- Es crucial trabajar con enfoque de fortalecimiento de capacidades de los actores, porque otorga proyección y da sustentabilidad de impacto y replicabilidad a la estrategia de incidencia.
- La incidencia necesita datos precisos, actualizados, situados, que transmitan una imagen concreta del problema.
- Al fortalecer a las organizaciones, independiente de su quehacer específico, se está fortaleciendo el ejercicio ciudadano que promueve la transversalidad y la integralidad para analizar e intervenir en la realidad.
- Es importante definir metas concretas que orienten la gestión de las autoridades o tomadores de decisión, que hagan exigibles y evaluables sus desempeños.
- Los niños y niñas no solo son objeto de la incidencia, sino también, su sujeto principal. Es importante entender que las capacidades no solo las tienen las instituciones sino también los propios niños.
- La estrategia de incidencia, debe disponer de un marco común ético. En el caso analizado, este marco fueron los Derechos Humanos, es decir, la Convención Internacional de los Derechos de la Infancia.

Finalmente, para hacer más integral la labor de incidencia, es necesario armonizar la incidencia y la intervención socio educativa. Es decir, articular presencia pública, cabildeo, investigación, los medios de comunicación, con las prácticas de intervención social. Se ha aprendido que sí es posible generar prácticas educativas efectivas e integrales con los niños y niñas. La escuela en general, no acoge, no comprende la realidad de estos niños y niñas y con frecuencia se resiste a generar estrategias pertinentes a sus realidades. Es importante, en este sentido, mostrar evidencia no sólo en diagnósticos de realidades sino de nuevas prácticas.

Movimiento Ciudadano por la Educación¹. Panamá

Por Alibel Pizarro H.

1. Contexto

Según el Informe de Desarrollo Humano, Panamá está cerca de lograr la universalización de la educación primaria y con ello cumplir con el objetivo No. 2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sin embargo, aun se hace necesario transformar los métodos y contenidos del sistema educativo, de tal manera que desarrollen el conocimiento, la creatividad, la capacidad innovadora de la población panameña como condición para su competitividad en el mundo globalizado.

Según el Informe de "Progreso Educativo de Panamá 2002 y 2007", elaborados por PREAL y COSPAE, no es la falta de recursos lo que impide que Panamá tenga un excelente sistema educativo, en vista que el país invierte más en educación (como porcentaje del producto interno bruto) que Estados Unidos, España o cualquier otro país de su región. El problema es que los recursos no se utilizan adecuadamente, tanto por ineficiencias en el sistema como por desigualdad en su asignación. Por ejemplo, se gasta tres veces más en el alumnado de nivel superior que en el de nivel primario.

Peor nota –"D" o "deficiente"– recibe Panamá en los renglones de estándares y evaluación y de resultados de exámenes nacionales. Como muchos de sus países vecinos, Panamá no se atreve a someter a sus estudiantes a las pruebas internacionales que miden aprendizaje, pero el informe señala que las pocas cifras que existen con respecto a la preparación de niñas y niños latinoamericanos son "desalentadoras". En Panamá, las pruebas nacionales celebradas en el año 2000 mostraron que entre alumnos de sexto grado, el porcentaje de respuestas correctas fue alrededor de 60%, "con resultados inferiores al 50% en las pruebas de matemáticas y de ciencias sociales". En palabras sencillas, señala COSPAE, "no se aprende mucho en las escuelas panameñas".

Igualmente, Panamá recibe nota de "D" en autonomía y rendición de cuentas y en carrera y evaluación docente. Como otros países en la región, tiene un sistema educativo excesivamente centralizado, lo que provoca una alta incidencia de clientelismo político



1 En el caso de Panamá se eligió compartir una experiencia organizativa, que no es una Campaña de Incidencia Política específica, en un tiempo determinado, con un objetivo específico.

y de politización de las decisiones, sumado a las presiones de gremios magisteriales que se oponen a reformas con base a una estabilidad laboral mal entendida.

En Panamá, puntualiza el informe, “el temor a que el nivel de destrezas de las juntas educativas y de los padres de familia sea inadecuado ha impedido el avance del proceso de descentralización”. Como cosa general en la región, la formación de los docentes es inadecuada, no hay mecanismos para evaluar la labor docente, y no hay proceso para remover a docentes con desempeño deficiente².

2. Cómo y por qué nace el Movimiento Ciudadano por la Educación

Un grupo de personas profesionales, interesadas en la problemática educativa del país, y quienes continuamente se encontraban en reuniones y talleres de diversos espacios de discusión y diálogo por la educación, deciden crear un espacio amplio y novedoso, desde la sociedad civil, que construya y movilice a la sociedad en pro de una mejor educación. Algunas de estas personas también participaban en el Consejo Nacional por la Educación (CONACED)³.

Una de las valoraciones que sirvió como punto de partida es que en el país, en la última década, se había construido una agenda de reformas de la educación a través de, al menos, diez iniciativas de diálogo y esfuerzos de análisis y planificación. Entre ellas, una “Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña 1997-2006”, así como el Plan Estratégico del Ministerio de Educación para el período 2005-2009.

Otros documentos importantes que presentan un diagnóstico acertado de la situación de la educación en el país son los dos Informes de “Progreso Educativo de Panamá” 2002 y 2007 elaborados por PREAL y COSPAE⁴.

Así mismo, en los espacios del Diálogo Nacional por la Transformación Integral de la Educación Panameña 2002, y la Concertación Nacional para el Desarrollo, facilitado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el 2007, se llegó a ciertos consensos, tanto en el diagnóstico, como en las prioridades.

Por su lado, el Consejo Nacional de la Educación, nombrado por el Presidente de la República en el 2004, emitió un primer informe que expone una serie de recomendaciones para el mejoramiento de la educación panameña, a corto y mediano plazo, que, a su vez, retoma lo producido por todos los esfuerzos anteriores.

2 La Prensa. Brannan Jaén, Betty y Niurka Justiniani de Méndez. “Fracasa Educación Panameña”. 8 de Octubre de 2003.

3 Consejo creado por el Presidente de la República en 2004, sus miembros colaboran ad-honorem.

4 PREAL, COSPAE, Informe de Progreso Educativo de Panamá, 2007.

Sin embargo, y a pesar de estos avances, el reto de elevar la calidad de la educación continua vigente.

Es así que se crea un “grupo motor” formado por 6 personas⁵, que a su vez invitan a otras personas, grupos y gremios con el propósito de conformar un movimiento que movilice a la ciudadanía por la educación. El “grupo motor” se acerca a UNICEF-Panamá, quien había apoyado técnica y financieramente la mayoría de los esfuerzos desarrollados en los últimos años a favor de la educación. Es así que UNICEF manifiesta su disposición a apoyar al movimiento desde su nacimiento.

3. El problema político

El “grupo motor” considera que no hay seguimiento adecuado a las políticas públicas para elevar la calidad de la educación, a causa de la fragmentación entre los diversos sectores. Los mecanismos de seguimiento para monitorear los acuerdos adoptados son débiles o inexistentes, problema al que se suma la falta de exigencias por parte de la sociedad civil sobre los resultados educativos.

Se puede constatar que la sociedad panameña, en su conjunto, es poco exigente con respecto a la calidad de la educación. Como dijimos anteriormente, el principal problema del país, en comparación con otros países de la región, no es la cobertura, sino la calidad. Vale entonces preguntarse En qué condiciones de calidad y equidad se está ampliando la cobertura educativa. Lamentablemente, las asociaciones de docentes priorizan sus reivindicaciones como gremios, y las asociaciones de padres y madres de familia se encuentran concentradas en los diversos problemas cotidianos, relacionados principalmente a los problemas de infraestructura en los centros escolares, así como otros problemas como lo es el nombramiento de docentes, entre otros.

Sin duda, necesitamos que nuestros gobiernos asuman el problema educativo como un tema de Derechos Humanos y como un asunto de Estado. Estamos sobrediagnosticados, necesitamos empezar a actuar de forma proactiva. Ello supone contar con una ciudadanía que no se conforme con que sus hijos e hijas asistan a la escuela y tengan docentes y cuenten con aulas con las condiciones mínimas. Necesitamos crear conciencia crítica en relación a la calidad de la educación. Al respecto, una de las especialistas que conforman el “grupo motor” señaló que “en el lenguaje cotidiano, el término calidad se utiliza como sinónimo de excelencia o como un atributo. Sin embargo, en educación incluye todas las políticas, sistemas y procesos dirigidos a asegurar el mantenimiento de la calidad en la provisión de los servicios educativos.”⁶

5 Noemí Castillo, Paulina Franceschi, Raúl Leis, Ricardo Ríos, Stanley Muschett y Aiban Wagua.

6 Dra. Noemí L. Castillo Jaén. La Calidad de la Educación en Panamá, Responsabilidad de Todos. 19 de Mayo de 2005.

En este contexto, en julio del año 2008, se firma una sencilla Acta Constitutiva del Movimiento Ciudadano por la Educación en Panamá. Esta acta es firmada por diversos sectores sociales, más allá de los típicos actores y actoras educativos.

El acta señala que “Los organismos de la sociedad civil abajo firmantes reconocemos:

1. Que la educación es un derecho de todo ciudadano y que su calidad es un elemento clave para el desarrollo integral de la persona, la superación de la pobreza, la ampliación de las oportunidades y un factor nivelador determinante en el desarrollo económico y social del país.
2. Que la educación es un tema de Estado, relevante para todos los sectores de la sociedad, tanto públicos, como privados, y que los ciudadanos tenemos un papel muy importante en la vigilancia y seguimiento de los avances de la educación.
3. Que la educación en Panamá aun enfrenta desafíos significativos para lograr la equidad, la calidad y la inclusión y su avance requiere de la toma de conciencia y participación de toda la ciudadanía.

POR LO TANTO, manifestamos nuestra voluntad de constituirnos desde nuestras organizaciones y como individuos, en un MOVIMIENTO CIUDADANO, plural y diverso; caracterizado por una consulta amplia y permanente; con espíritu de inclusión y apertura a los distintos sectores de la sociedad; que propugne la construcción participativa de las políticas públicas y su debido cumplimiento; que garantice acceso universal a una educación con equidad y calidad, que permita el desarrollo humano sostenible para todas y todos los panameños”.

Firmaron el acta cinco organizaciones no gubernamentales que conforman el Colectivo del CEAAL en Panamá (Consejo de Educación de Adultos de América Latina), el Comité Ecuménico, la Iglesia Católica, el Consejo de la Empresa privada para la Educación, el Consejo de Rectores, el Consejo de Periodismo, Consejo Nacional de Educación y la Confederación de Padres de Familia. Dos meses después, se suman la ASOPROF (Asociación de Profesores), un importante sector docente y la Asamblea Juvenil (un grupo de jóvenes estudiantes, que son elegidos por votación en los centros educativos como parte de un proyecto del Ministerio de Educación y la Asamblea Nacional.

Luego de incorporado el sector docente y estudiantil, el Movimiento se presenta públicamente en un acto realizado en octubre de 2008, para exponer sus aspiraciones, metas y objetivos. Asistieron a este evento más de 125 personas vinculadas al tema educativo, tanto de universidades, estudiantes y padres y madres de familia, Ministerio de Educación, asociaciones que promueven la lectura, docentes, medios de comunicación social y sector empresarial.

4. Actores Políticos

Quienes forman parte del Movimiento Ciudadano por la Educación son en su mayoría, entidades de segundo nivel; es decir, constituidos por grupos con cobertura nacional de carácter federativo.

Tenemos así al Comité Ecuménico y la Conferencia Episcopal, por parte del sector de iglesias. El Consejo Nacional de Periodismo que aglutina al Colegio de Periodistas, al Fórum de Periodistas y otros gremios. El Consejo de Rectores formado por Rectoras y Rectores de universidades públicas y privadas. COSPAE que aglutina a más de 25 miembros del sector empresarial; la Confederación Nacional de Padres y Madres de Familia; la Asamblea Juvenil por el sector estudiantil; el Consejo de Educación de Adultos de América Latina –CEAAL-. También sectores docentes como la ASOPROF, y más recientemente, el Magisterio Panameño Unido. Esto supone una amplia representatividad, y a su vez el reto de llegar a cada uno de los grupos de base que aglutinan estas organizaciones.

Sin duda, como Movimiento, el principal blanco de incidencia política es el Ministerio de Educación y los medios de comunicación social. No obstante, en la formación y consolidación del “grupo motor” se ha priorizado a la sociedad civil como principal destinatario de los mensajes y acciones.

Fue ante los medios de comunicación social la presentación inaugural del Movimiento, en el programa televisivo “Debate Abierto”, y posteriormente ante la sociedad civil organizada, en el Acto de presentación pública.

Como Movimiento ciudadano, el desafío es llegar a todo el país y trascender la problemática allá de los asuntos cotidianos en el que están enfrentados docentes, padres y madres de familia con el Ministerio de Educación.

Precisamente, en uno de sus puntos de declaración el frente señala: “Aspiramos a constituirnos en un movimiento ciudadano que una a personas, organizaciones sociales, empresariales, académicas, estudiantiles, religiosas, de padres de familia, de educadores y educadoras, y de medios de comunicación, tras el objetivo común de lograr una educación inclusiva y de calidad para todos y todas”.

Sin duda, uno de los retos mayores es crear un espacio de acercamiento y mediación entre los grupos de docentes organizados a nivel nacional, principalmente entre la Coordinadora de Unidad Magisterial (CUM) y la Asociación de Profesores de la República de Panamá (ASOPROF). Así mismo, se busca lograr movilizar a los sectores empresariales, eclesiales, comunitarios y de la sociedad civil en cada una de las provincias del país, dialogando, informándose y discutiendo en torno a las cinco metas que el Movimiento se ha trazado.

El Movimiento nace en el marco de una de las campañas electorales más largas y donde las autoridades están por salir de sus cargos y las nuevas autoridades por asumir el poder gubernamental. Por ello, el movimiento no se planteó hacer incidencia ante las



autoridades ministeriales, sino con la y los candidatos a la Presidencia de la República, y con comunicadores y personas que crean opinión pública.

El “grupo motor”, gracias al apoyo de UNICEF, contrató una secretaria técnica para la ejecución de los acuerdos que iba tomando el grupo. Las y los miembros del Movimiento, tanto los que firmaron el Acta Constitutiva, como las personas que se incorporaron posteriormente, se reúnen una vez al mes en una universidad privada, cedida por un miembro del Grupo Motor que pertenece al Consejo de Rectores (de Universidades). Adicionalmente se reúne una o dos veces al mes a fin de dar seguimiento al cumplimiento de las acciones.

5. Misión, objetivos y metas

- La misión que se ha propuesto el Movimiento Ciudadano por la Educación contiene los siguientes pilares:
- Elevar los niveles de conciencia sobre la calidad de la educación y los resultados esperados del sistema educativo.
- Fomentar y ampliar los niveles de participación ciudadana creando los espacios necesarios para el intercambio de información.
- Proveer información pertinente a las y los ciudadanos y grupos de la sociedad civil que participan en el Movimiento.
- Crear los espacios necesarios para el debate sobre temas educativos.

En cuanto a los objetivos del Movimiento Ciudadano por la Educación tenemos:

- Mantener la educación como prioridad en la agenda nacional y en la conciencia nacional.
- Empoderar a la ciudadanía en su papel de vigilancia con respecto a los avances en educación.
- Erigir a la ciudadanía como garante en el sostenimiento de políticas públicas en educación.
- Comprometer a las fuerzas políticas y sociales del país con colocar a la educación como prioridad de las políticas nacionales y demandar la acción pertinente.
- Establecer el plazo en el cual se debe cumplir una agenda mínima en educación, por ejemplo 2015, o 2025, con sus metas intermedias de corto y mediano plazo.

Luego del Acto de presentación pública del Movimiento, se han realizado giras a tres provincias del país, Chiriquí, Veraguas y Colón. En la Provincia de Chiriquí se ha creado un “grupo motor” formado principalmente por madres y padres de familia relacionados con la Comisión de Selección Docente en el Ministerio de Educación, así como educadoras y representantes del Consejo de la Juventud de dicha provincia. En el mes de abril de 2009 se realizó un Acto de Presentación Pública del Movimiento, organizado por este “grupo motor” en la Facultad de Educación de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), el cual contó con la participación de más de 60 personas de la comunidad educativa y del Consejo de la Juventud.

El Movimiento es un espacio diverso que cuenta con una Agenda Mínima necesaria para aglutinar y simplificar todos los acuerdos y establecer un mínimo a partir del cual todos los actores y actoras estén comunicados, comprometidos y movilizados. Esta Agenda se ha trazado las siguientes metas:

Meta 1:

Todos los niños y niñas completan 14 años de escolaridad gratuita y obligatoria en la próxima década.

Meta 2:

Los niños y las niñas acceden a una educación de calidad, pertinente y con aprendizajes significativos para la construcción de la ciudadanía.

Meta 3:

Las y los docentes están comprometidos con su desarrollo profesional y con los resultados del aprendizaje de sus alumnados.

Meta 4:

Más inversión en educación para ofrecer los recursos necesarios que faciliten aprendizajes de calidad.

Meta 5:

Una gestión moderna del Ministerio de Educación para la sociedad del siglo XXI.

Para facilitar la comunicación, el Movimiento elaboró volantes y folletos con los contenidos de la Agenda Mínima, su Acta Constitutiva y una explicación del por qué de un Movimiento Ciudadano por la Educación, los cuales fueron distribuidos en abril del 2009, coincidiendo con la Campaña Mundial por el Derecho a la Educación, en la ciudad de Panamá, frente a las instalaciones de un canal de televisión y en las paradas de buses cercanas. En Chiriquí se distribuyó en la principal plaza⁷ de la ciudad y en Veraguas en el Centro Regional Universitario.

El Movimiento es un espacio abierto, sin más estructuras formales que su Asamblea y el “grupo motor”, dispuesto a recibir y abierto a las iniciativas de las personas y grupos que lo conforman. Esta situación constituye una fortaleza, y a su vez una debilidad,

7 Parque Cervantes en el centro de David.

pues al no haber mecanismos formales, ni tareas impuestas o preconcebidas, quienes se suman esperan líneas de acción ya trazadas que en realidad no existen. Cada capítulo provincial se reúne, define sus acciones y coordina con el “grupo motor” de Panamá.

El Movimiento se ha dado a conocer por medio de eventos que se han realizado entre la ONG, Escuela Fe y Alegría y el Consejo de Educación de Adultos de América Latina –CEAAL. Con este último se hizo un Foro Latinoamericano, aprovechando la visita de las y los educadores populares y especialistas de toda Latinoamérica.

También las y los miembros del “grupo motor” han asistido con frecuencia a programas televisados y de radio para exponer sobre el tema. Durante los dos días previos a las elecciones generales el Movimiento lanzó un video que se transmitió en uno de los canales de televisión comerciales, con dos mensajes sobre cobertura, calidad y equidad educativa en el contexto electoral. Además, desde el mes de abril del 2009 existe un sitio web con la información básica sobre el Movimiento.

6. Cabildeo o lobby

En los meses previos a las elecciones, el Movimiento impulsó la firma de un Pacto por la Educación con los candidatos y la candidata a la Presidencia de la República⁸. Al interior del grupo se generó discusiones y posturas a favor y en contra de esta propuesta, pero la mayoría estuvo de acuerdo en esta iniciativa. Sin embargo, esta no se realizó. La campaña electoral del 2008-2009 ha sido una de las más fuertes de los últimos 10 años, no sólo por el bombardeo mediático, sino también por la cantidad de mensajes negativos y agresivos de uno y otro sector. Sólo la candidata oficialista, a quien las encuestas marcaba por debajo del candidato opositor, aceptó la firma del Pacto. Los mensajeros del candidato de oposición manifestaron interés, pero sostenían que no había espacio en la agenda en las últimas semanas previas a las elecciones. Es así que el Movimiento decidió que no se podía firmar un Pacto sin una de las partes en contienda, reafirmando que el Movimiento Ciudadano por la Educación se presenta como un movimiento propositivo, más que de protesta.

Pasadas las elecciones y la toma de posesión del nuevo gobierno, en el que resultó triunfante por amplia mayoría el candidato de oposición, el Movimiento envió a la nueva Ministra de Educación los documentos con la Agenda Mínima del Movimiento y solicitando una reunión con la misma. No se ha insistido en esta solicitud y se ha decidido concentrarse en el fortalecimiento interno y su expansión, a través de los capítulos provinciales.

■
8 Existieron 3 candidaturas: Balbina Herrera (alianza gobernante), Ricardo Martinelli (alianza opositora) y Guillermo Endara (expresidente de la República 89-94).



Por otra parte, es interesante mencionar, que la nueva Ministra se ha reunido y ha mantenido al Consejo Nacional de Educación (CONACED) que fue creado por el gobierno anterior.

7. Resultados y Lecciones Aprendidas

Actualmente⁹ el Movimiento está en un proceso de fortalecimiento interno, a través de la creación de mesas de trabajo en las áreas de comunicación y divulgación, incidencia política y consolidación del mismo.

El Movimiento ha logrado que amplios sectores se sumen a refrendar el Acta Constitutiva, aunque, dado el compromiso de estas organizaciones, las actividades y demandas los sobrepasan.

Una lección aprendida es que no todas las entidades de carácter nacional, realmente tienen la capacidad de comunicarse con sus miembros de forma expedita y es un desafío para el “grupo motor” llegar a todos y cada uno de los sectores de base.

El apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia ha sido también fundamental para fortalecer y echar a andar el Movimiento, no sólo desde su aporte financiero, sino también por su apoyo técnico y experiencia de acompañamiento a los esfuerzos de diálogo y concertación en el tema educativo.

Otra lección aprendida es la importancia de contar con una estrategia de comunicación y productos comunicativos que la apoyen. Esta, aunque no se ha logrado ejecutar en el período de tiempo previsto, sí es una de las acciones priorizadas. En el contexto actual, quien no comunica y no se visibiliza sus acciones y propuestas, no existe. Necesitamos llegar a la ciudadanía, no sólo con información, sino también con mensajes permanentes a favor de la educación con calidad y equidad, como responsabilidad de todos y todas. El Movimiento Ciudadano por la Educación es actualmente un Movimiento en proceso y un proceso en movimiento.

Direito à educação começa no berço e é pra toda a vida: conquistas e aprendizagens da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Brasil) na criação do Fundo da Educação Básica

Iracema Nascimento¹



1. Introdução

No dia 31 de agosto de 2005, uma “carrinhata” de carrinhos de bebês subiu a rampa do Congresso Nacional brasileiro e circulou pelos corredores daquela casa legislativa, com mães e crianças empunhando chocalhos, cartazes e faixas com o mote “Direito à educação começa no berço e é pra toda a vida”, acompanhados por representantes da Campanha Brasileira pelo Direito à Educação e de outras redes e organizações do campo educacional, sindical, empresarial, feminista, além de deputadas(os) e senadoras(es) de vários partidos.

O grupo ocupou o hall principal do Congresso com um varal de fraldas pintadas em um ato público que teve “chocalhaço” e uma grande ciranda pela educação básica pública e de qualidade, exigindo, especificamente, que os deputados e as deputadas melhorassem o texto da PEC (Proposta de Emenda Constitucional) que criaria o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

¹ Jornalista e mestre em Ciências da Comunicação, é Coordenadora de Comunicação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação desde agosto de 2005.

Esse foi o ato fundador do movimento “Fundeb pra Valer!”, liderado pela Campanha Brasileira pelo Direito à Educação e que reuniu diversas instituições e articulações da sociedade civil comprometidas com a educação pública. O movimento começou a ser concebido desde junho de 2005, quando o Poder Executivo Federal apresentou ao Congresso a proposta de criação do novo Fundo, com várias e graves limitações à expansão e à melhoria da qualidade da educação básica no Brasil. A Campanha influenciou o Fundeb desde as discussões sobre sua criação, em 2004, no MEC (Ministério da Educação).

Desde então, a atuação do movimento “Fundeb pra Valer!” configurou-se como uma bem-sucedida ação de pressão política e controle social. Reunindo estratégias diversas, o movimento obteve conquistas significativas na tramitação e na criação no Fundeb, que se iniciou em março de 2004, com a discussão da proposta pelo MEC, e se concluiu em 30 de maio de 2007, com a aprovação da lei que regulamentou o novo fundo.

No dia 30 de outubro de 2007, em sessão solene no Salão Nobre da Câmara dos Deputados, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação recebeu a medalha de ouro do Prêmio Darcy Ribeiro², o mais importante prêmio concedido pelo Congresso Nacional na área de educação³, em reconhecimento por sua atuação e incidência política no processo de criação, tramitação e aprovação do Fundeb.

Entre as estratégias adotadas pela Campanha na operação do movimento “Fundeb pra Valer!”, merecem destaque a produção de pareceres técnicos, as ações de pressão sobre as autoridades, as atividades de mobilização social e a articulação com a imprensa. Em linhas gerais, o diferencial em relação a outros movimentos sociais de educação brasileiros foi a opção por não criar uma oposição global entre sociedade civil e Estado. Desde a apresentação da PEC do Fundeb pelo Governo Federal o movimento analisou o texto, formulou críticas e estratégias de incidência, nunca apresentando propostas substitutivas globais para a matéria, como era a tradição. Procurou, portanto, agir sobre pontos nevrálgicos do texto, como a exclusão das creches na proposta inicial, a determinação de uma contribuição da União ao fundo, o estabelecimento do piso salarial nacional dos profissionais da educação e a menção a um referencial de qualidade. Em todos esses pontos, obteve conquistas consideráveis.

A relação com as autoridades públicas foi subsidiada e legitimada por atos de mobilização inovadores (cirandas, fraldas pintadas, carrinhata, chocalhaço, entrega de bolas a parlamentares com a inscrição “Fundeb Já – Faça um Gol pela Educação”,

2 Nascido em 26 de outubro de 1922, o antropólogo Darcy Ribeiro escreveu uma vasta obra etnográfica e de defesa da causa indígena. Criou a Universidade de Brasília, da qual foi o primeiro reitor. Foi Ministro da Educação, no Gabinete Hermes Lima e Ministro-Chefe da Casa Civil de João Goulart. Devido ao exílio forçado pela ditadura militar, viveu em vários países da América Latina, tendo sido assessor do presidente Salvador Allende, no Chile, e de Velasco Alvarado, no Peru. De volta ao Brasil, elegeu-se Vice-Governador do Estado do Rio de Janeiro (1982) e Senador da República em 1991. Elaborou e fez aprovar no Senado e enviar à Câmara dos Deputados a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), sancionada em 20 de dezembro de 1996 como Lei Darcy Ribeiro. Em 1992 foi eleito membro da Academia Brasileira de Letras. Faleceu em 17 de fevereiro de 1997.

3 Concedido pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em nome do Congresso Nacional, o prêmio Darcy Ribeiro foi instituído por meio da Resolução 30 de 12 de agosto de 1998 e sua primeira edição aconteceu em 2000.

durante a Copa do Mundo), concebidas a partir de uma mescla de intencionalidade político-comunicativa, alto grau de conhecimento técnico, humor e arte popular que geraram, nos ativistas, vontade de participar e pertencer ao movimento e ampliaram, perante comunicadores, a possibilidade de abertura de espaços nos veículos de comunicação.

Ao mesmo tempo, a Campanha era incansável na pressão sobre as autoridades, exercendo vigilância permanente sobre cada passo dado pelos Poderes Legislativo e Executivo no tocante ao Fundo. Nesse sentido, foi com grande intensidade e agilidade que produziu e enviou cartas, posicionamentos públicos, ofícios e outros documentos especialmente a deputados e senadores, além de ter realizado ações pontuais de pressão virtual (envio de mensagens que lotaram os correios eletrônicos do Congresso). Mobilização social inovadora e advocacy crítico e propositivo resultaram em compromissos públicos, principalmente, por parte dos parlamentares.

Destaca-se, ainda, entre as estratégias, a articulação político-institucional que caracterizou o movimento “Fundeb pra Valer!”, que soube reunir em torno de uma mesma causa atores sociais distintos, com interesses diferentes, certamente não sem tensões e conflitos.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação acredita que a construção do movimento “Fundeb pra Valer!” representou um importante passo rumo a uma articulação inédita, profícua e inovadora entre os movimentos e entidades de educação. As conquistas obtidas especialmente no Congresso Nacional durante a tramitação do Fundo e, na seqüência, durante sua regulamentação, marcaram avanços significativos na relação entre o Poder Público e a sociedade civil e estão no marco da luta pela consolidação de uma nova democracia no Brasil, menos formal e institucional e mais densa, diversa e efetivamente cívica.

2. Resgate histórico: as três etapas da criação do Fundeb

A atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundeb teve três fases: o debate da proposta junto ao Poder Executivo; a influência na tramitação da PEC (Proposta de Emenda Constitucional) que criou o novo Fundo; - a incidência na tramitação da MP (Medida Provisória) que regulamentou o Fundo.

Trata-se de uma história que durou de março de 2004 a maio de 2007 e foi marcada por conquistas e retrocessos da ação da sociedade civil em cada fase, como também por uma atitude de permanente mobilização e vigilância por parte da Campanha e dos outros movimentos e organizações que tomaram parte no processo.



1.1 Pressão junto ao Poder Executivo: março de 2004 a junho de 2005

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação propôs-se a influenciar o Fundeb desde as discussões sobre sua criação, em 2004, no MEC (Ministério da Educação). Num primeiro momento, a direção da Campanha tinha dúvidas se deveria se envolver em uma ação mais incisiva sobre o Fundeb, entendido por alguns membros como algo limitado, reformista, muito aquém do sonho de sistema de financiamento nacional para a educação. Conforme relata Denise Carreira, coordenadora geral da Campanha de maio de 2003 a junho de 2006, “depois de muita conversa, fizemos a aposta de que aquele era um processo concreto de disputa política sobre o qual valeria a pena apostar, aproveitando para mostrar outros pontos que fossem além dele, como o CAQi”⁴.

Tomada a decisão, naquele período, de março de 2004 a junho de 2005, o principal objetivo era influenciar o máximo possível o texto da emenda constitucional proposto pelo governo, antes que chegasse ao Congresso Nacional, buscando que incorporasse os pressupostos defendidos pela Campanha para a criação do novo fundo. Nesse sentido, a Campanha trabalhou para: - levar suas propostas para a elaboração do texto; - gerar informações qualificadas sobre o tema; - dar publicidade às disputas e aos conflitos, ampliando o debate público em torno do assunto; - sensibilizar os tomadores de decisão; e, por fim, - criar constrangimento e desestabilizar esses centros de decisão, revelando as contradições presentes (entre o discurso de preocupação com as políticas sociais por parte do Governo Lula e suas propostas concretas para a área da educação, por exemplo).

A atuação da Campanha, naquela fase, envolveu a realização de reuniões com o ministro da educação e secretários do ministério, divulgação de posicionamentos públicos, organização e participação em eventos em todo o Brasil, pressão virtual, etc.

Essa fase foi marcada por intensas disputas entre os ministérios da Educação e da Fazenda e entre governos estaduais e municipais no que diz respeito às contribuições financeiras de cada ente federativo ao novo fundo. Os interesses do poder executivo em suas três esferas – municipal, estadual e federal –, conflitavam com os direitos cidadãos. Temendo o impacto negativo em seus orçamentos, Estados e Municípios queriam que menos impostos fossem destinados ao Fundeb, disputavam mais recursos do Fundo e propunham que a União aumentasse sua contribuição. Comprometido com o enxugamento das contas públicas, por sua vez, o Ministério da Fazenda brigava com o Ministério da Educação para que a despesa da União fosse a menor possível.

4 O Custo Aluno-Qualidade Inicial é um estudo pioneiro desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação durante cinco anos, que determina quanto deve ser investido por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica para que o país comece a oferecer uma educação com o mínimo de qualidade para seus alunos e alunas. A sistematização do estudo está contida no livro “Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação de qualidade no Brasil”, publicado em 2007, pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em co-edição com a Global Editora.

Nas disputas com governadores e prefeitos e com o Ministério da Fazenda, o Ministério da Educação perdeu vários pontos e, finalmente, quando a proposta de emenda constitucional foi entregue pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, em junho de 2005, apresentava graves limitações à expansão e à melhoria da qualidade da educação básica no Brasil:

- a) **Incluía no Fundeb apenas parte da educação infantil** (atendimento em pré-escola para crianças de 4 a 6 anos de idade), deixando de fora as creches e os 13 milhões de crianças brasileiras na faixa etária de 0 a 3 anos, com impacto altamente negativo na vida dessas crianças e de mulheres trabalhadoras, sobretudo as de baixa renda.
- b) **Não definia um Custo Aluno-Qualidade**, ou um referencial de valor mínimo de investimento por aluno que deveria levar em conta os vários componentes do processo educacional e funcionar como base para uma política de financiamento que permita ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação pública brasileira. A proposta do governo mantinha a lógica de se ater aos limites da disponibilidade orçamentária imposta pela política de ajuste fiscal.
- c) **Não garantia recursos suficientes da União**, propondo montantes fixos para o investimento do Governo Federal no Fundeb. Parecia vantajoso, porque aumentava progressivamente a contribuição da União de R\$ 1,9 bilhões em 2006 para R\$ 4,3 bilhões em 2009, mas isso significaria apenas 6,8% de participação da União, longe do percentual de 10% defendido pela sociedade civil organizada.
- d) **Não viabilizava o Piso Salarial Nacional para os profissionais da educação**, pois estabelecia que no máximo 60% dos recursos do Fundeb fossem usados para o pagamento dos profissionais do magistério em exercício efetivo, quando era sabido que 80% dos recursos do Fundo deveriam ser aplicados para a remuneração do conjunto dos profissionais da educação (professores e demais funcionários de escola).

Nesse período, embora a movimentação da Campanha e de outros atores não tenha surtido os efeitos desejados na proposta de criação do Fundeb que o Poder Executivo entregou ao Congresso Nacional, é possível e importante identificar algumas conquistas da sociedade, que somaram forças para a mobilização que ainda teria três anos pela frente.

Um dos avanços foi a instalação, em junho de 2004, pelo MEC, do Grupo de Mediação, proposto pela Campanha em reunião com o ministro da educação, em março daquele ano, com o objetivo de contribuir para o fortalecimento dos processos de participação e de controle social, na perspectiva da ampliação do poder efetivo de influência da sociedade civil nas políticas públicas. O Grupo era composto por quatro representantes do MEC e quatro da Campanha. Outra proposta da Campanha aprovada pelo MEC foi a realização de uma teleconferência nacional sobre o Fundeb, como forma de ampliar o debate público sobre o tema, o que aconteceu em 22 de setembro de 2004. Ainda podemos citar a conquista de aliados dentro do MEC que foram importantes depois, na tramitação legislativa da matéria.

1.2 Tramitação e aprovação da emenda constitucional: junho de 2005 a dezembro de 2006

O período de um ano e meio da tramitação e aprovação da emenda constitucional que instituiu o Fundeb envolveu um longo processo legislativo, que exigiu da Campanha Nacional pelo Direito à Educação um extensivo e intensivo trabalho de vigilância e pressão sobre os parlamentares, além de enormes esforços por criar e manter ativo o movimento “Fundeb pra Valer!”, enfrentando um contexto político nacional de eleições gerais⁵ e, internamente, mudança na coordenação geral da própria Campanha⁶ e crise no financiamento da rede⁷.

Nesse período, o movimento “Fundeb pra Valer!”, coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, realizou quatro atos públicos em Brasília, participou como expositor de diversas audiências públicas no Congresso Nacional, organizou 11 ações de pressão direta sobre os parlamentares, sobretudo durante as reuniões das comissões e votações de plenário, conduziu o envio maciço de várias correspondências aos deputados e senadores e divulgou posicionamentos públicos. Todas essas ações foram invariavelmente divulgadas para a rede da Campanha e do movimento e para a imprensa, e envolveram um cuidadoso e incansável trabalho de articulação política, que, por sua vez, demandou inúmeros telefonemas, emails e reuniões.

No que diz respeito à tramitação da proposta do Fundeb, o movimento conseguiu incluir no texto da emenda constitucional várias de suas reivindicações. Nesse sentido, a primeira e maior conquista foi a inclusão das creches. Outros pontos foram a menção ao custo aluno-qualidade e a contribuição de 10% da União ao Fundo.

1.3 Regulamentação da emenda: dezembro de 2006 a junho de 2007

Aprovada a Emenda Constitucional, era preciso aprovar uma lei de regulamentação. É ela que determina como vai funcionar o Fundo, como o dinheiro será distribuído e quais são os mecanismos de controle social. Porém, devido à urgência da matéria, o governo federal decidiu regulamentar o Fundeb por MP (Medida Provisória).

As MPs são instrumentos da época da ditadura militar, que permitem ao Poder Executivo enviar ao Congresso Nacional uma lei em caráter de urgência. Como o prazo de tramitação de uma MP é muito curto, imposto justamente para que o debate seja

5 Em outubro de 2006, houve eleições para Presidente da República, Senado, Câmara Federal, no plano nacional, e para governadores e deputados estaduais, no plano estadual.

6 Em junho de 2006, Denise Carreira deixa a coordenação geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, após três anos de mandato. Foi substituída por Daniel Cara, que assumiu a coordenação quando a emenda constitucional que criaria o Fundeb encontrava-se parada no Senado Federal.

7 A tendência de queda de apoio de organizações internacionais à Campanha (e a ações de advocacy no Brasil) que se observava desde 2005 atingiu seu ápice em 2006, quando a Campanha observou um corte de 60% em seu orçamento em relação ao ano de 2004.

mínimo, normalmente os parlamentares aprovam o texto como chega, o que dá grande poder ao Presidente da República.

Nessa fase, a principal tarefa do movimento era evitar que houvesse retrocessos quanto às conquistas obtidas na emenda constitucional. Com poucos recursos financeiros e enfrentando um parlamento com mais de 50% de renovação após as eleições, a Campanha criou uma metodologia inovadora de incidência legislativa. Articulou a produção de um quadro de emendas ao texto da MP já no formato da redação legislativa. E redigiu uma Nota Técnica com análise sintética das 231 propostas de deputados e senadores à matéria. Foram materiais de fácil leitura e bem argumentados, que subsidiaram as decisões dos parlamentares. Assim, o “Fundeb pra Valer!” teve quase todas suas propostas aprovadas na lei de regulamentação. Essa metodologia, aliada às outras estratégias desenvolvidas pela Campanha, garantiu ao movimento “Fundeb pra Valer!” uma conquista inédita: nunca a sociedade civil tinha influenciado de fato uma MP.

3. As estratégias de atuação da Campanha

Desde que a proposta do Fundeb começou a ser discutida no MEC, em março de 2004, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação desenvolveu uma série de estratégias com o objetivo de influenciar a elaboração da matéria. Tais estratégias estão no marco constitutivo da Campanha e pode-se dizer que a atuação em torno do Fundeb permitiu a operação conjunta de todas elas. São estratégias que envolvem focos, ações e objetivos distintos, mas que são concebidas conjuntamente e se retroalimentam. São elas: articulação institucional, pressão política sobre autoridades, mobilização social, comunicação, produção de conhecimento e formação de atores sociais.



Foi na operação desse conjunto de estratégias que, a partir de junho de 2005, a Campanha concebeu e passou a coordenar o movimento “Fundeb pra Valer!”, desenvolvido junto com outras redes, organizações e movimentos da sociedade. As diversas estratégias eram ativadas rapidamente, a qualquer momento de acordo com a conjuntura.

3.1 Articulação institucional: ampliando a roda

Acreditando no potencial de articulação de muitos para alcançar objetivos comuns e preocupada em envolver outros setores da sociedade no debate e na mobilização em torno do Fundeb, a Campanha operou essa estratégia sobretudo a partir da tramitação legislativa da matéria. Reforçadas pelo conjunto das outras estratégias,

foram as ações de articulação que certamente deram corpo à formação do movimento “Fundeb pra Valer!”. A exclusão das creches da proposta de Fundeb que o Poder Executivo apresentou ao Congresso em junho de 2005 foi o elemento agregador que permitiu reunir em torno do movimento os mais distintos atores, de movimentos sociais e feministas a fundações e institutos empresariais, passando por médicos pediatras, sindicatos, ONGs, parlamentares, conselhos da área social, etc., além dos movimentos e organizações da área de educação.

Como é de se esperar numa articulação político-institucional, a participação dos diferentes atores na rede do movimento “Fundeb pra Valer!” não se deu de maneira equânime. Algumas organizações participaram dos momentos públicos, várias assinaram documentos de apoio, muitas mobilizaram as bases em seus locais e outras atuaram diretamente no comando do movimento.

Para operar a estratégia de articulação, a Campanha desenvolveu ações propositivas, convidando diretamente lideranças de movimentos, redes e organizações a aderirem ao movimento “Fundeb pra Valer!”. Também procurou mapear oportunidades de aproximação de atores não tradicionalmente ligados ao campo político-ideológico onde a Campanha se situa, como organizações empresariais. À medida que o movimento ganhava força social e visibilidade pública, também surgiam convites para que a Campanha apresentasse o “Fundeb pra Valer!” em eventos diversos que, por sua vez, atraíam novas adesões.

3.2 Pressão política sobre autoridades: atitude crítica e propositiva.

A Campanha entende que a pressão política deve ser exercida de maneira autônoma, independentemente de vinculação partidária, e a partir de um espírito crítico e colaborativo.

Num primeiro momento, teve como foco o Poder Executivo Federal, sobretudo o MEC, quando a proposta de criação do Fundeb estava sendo discutida no âmbito do Ministério. Em seguida, voltou-se para o Ministério da Fazenda, centro de decisões do governo, e para o próprio Presidente da República.

De junho de 2005 a dezembro de 2006 (aprovação da proposta de emenda constitucional) e de dezembro de 2006 a maio de 2007 (aprovação da lei que regulamentou a emenda), a estratégia de pressão sobre as autoridades dirigiu-se aos deputados(as) e senadores(as) e foi nesse intervalo que atingiu sua intensidade máxima. Com momentos e atores específicos dependendo do ponto em que se encontrava a tramitação, englobou uma variada e extensa gama de ações, tais como mapeamento de parlamentares aliados e opositores e reuniões com os mesmos, arrastão (visita relâmpago aos gabinetes de congressistas), solicitação e participação em audiências públicas no Congresso Nacional, realização de atos públicos no Congresso, produção de material destinado a parlamentares, realização de pesquisa interna sobre posicionamento dos parlamentares, publicação do nome de parlamentares ausentes às reuniões sobre o Fundeb, elaboração e apresentação de emendas, elaboração

e divulgação de documentos como posicionamentos públicos, cartas abertas às autoridades, correspondências para parlamentares, pressão virtual (enxurrada de e-mail com cartões postais de apoio ao Fundeb), etc.

É importante destacar que a Campanha articulou a participação, no “Fundeb pra Valer!”, de mandatos de alguns deputados e senadores que se tornaram aliados estratégicos para o movimento, participando do Grupo “Fundeb pra Valer!”, tanto das trocas de correio eletrônico como das reuniões presenciais em Brasília, e colaboraram intensamente para a definição das estratégias de intervenção no Congresso.

Além de envolver mandatos que participaram organicamente no “Fundeb pra Valer!”, a Campanha adotou como procedimento o contato e o estabelecimento de diálogo com todos(as) os(as) parlamentares que tiveram algum papel mais direto na tramitação da PEC, como os relatores da matéria nas diversas comissões, os líderes de bancada e os presidentes da Câmara e do Senado. De maneira menos direta, também foi alvo das ações do movimento o conjunto de parlamentares do Congresso, que recebeu os diversos posicionamentos públicos e cartas elaborados pela Campanha, sobretudo nos momentos que antecediam votação em plenário da matéria.

O praticamente imponderável leque de variáveis que interfere no processo legislativo exigiu dedicação intensa e contínua por parte da coordenação do movimento, assim como uma postura de alerta permanente durante toda a tramitação da PEC do Fundeb.

3.3 Mobilização social: fazendo a roda girar

A mobilização social é uma estratégia central para a Campanha, à medida que garante a base social de suas ações, mostrando que existem sujeitos políticos presentes e atuantes. Com essa estratégia, pretendia-se demonstrar a força pública da rede de atores que se articularam em torno do movimento “Fundeb pra Valer!”, como também, por sua força simbólica, atrair novos atores e a atenção da imprensa. As ações dessa estratégia concentraram-se durante a fase de tramitação legislativa do Fundeb e foram concebidas a partir de uma mescla de intencionalidade político-comunicativa, humor e arte popular, o que resultou em atos públicos e instrumentos de mobilização inovadores (cirandas, fraldas pintadas, carrinhata de carrinhos de bebês, chocalhaço, entrega de bolas a parlamentares com a inscrição “Fundeb Já – Faça um Gol pela Educação”, durante a Copa do Mundo, etc.).

A PEC do Fundeb, as falhas da proposta do Governo e as reivindicações dos movimentos sociais e trabalhadores em educação renderam debates por todo o país. O Comitê Diretivo e a Coordenação Geral da Campanha estimularam seus comitês regionais⁸ a desenvolverem ações locais em torno do Fundeb, com os objetivos de fazer com que o maior número possível de pessoas se apropriasse do assunto e de mostrar ao poder público que esse era um tema de interesse e abrangência nacional.

8 A Campanha Nacional pelo Direito à Educação possui 19 comitês regionais em 18 Estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo (Ribeirão Preto), São Paulo (São Paulo) e Tocantins.

A Campanha sugeriu ao MEC que realizasse uma teleconferência sobre o Fundeb, que foi promovida em setembro de 2004, pelo sistema de TV do ministério, com transmissão nacional. Em 2005, quando o Fundo já estava em discussão no Congresso Nacional, a Campanha propôs a realização de uma videoconferência, que foi realizada pelo sistema de transmissão de imagens do Congresso, em outubro de 2005. Tanto a teleconferência quanto a videoconferência foram potencializados pela Campanha como momentos catalisadores para a mobilização e a organização de atores em várias capitais e grandes municípios do Brasil, não somente onde há comitês da Campanha, mas também em outras localidades. Em vários momentos importantes da mobilização nacional pelo Fundeb, alguns comitês desenvolveram ações simultâneas àquelas realizadas em Brasília.

Movimentos e organizações sociais de diversas partes do Brasil procuraram a Campanha para buscar orientações sobre como desenvolver ações locais que pudessem influenciar a tramitação do Fundeb. Eles recebiam orientações e materiais da Campanha e sugestões de ações a serem realizadas localmente. Temos registros de inúmeras atividades como seminários, debates, oficinas, atos públicos, protestos, passeatas, abaixo-assinados, reuniões e audiências públicas com parlamentares (deputados federais, estaduais e vereadores) e governantes (governadores, prefeitos, secretários estaduais e municipais) em diversos municípios dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, entre outros.

3.4 Comunicação: pertencimento e visibilidade

Decisiva em um trabalho em rede, para a Campanha, a comunicação é uma estratégia central que promove a conexão, o encontro e a troca entre seus integrantes, reforçando a sensação de pertencimento; permite disseminar e compartilhar conhecimentos e informações estratégicas; para o público externo, dá visibilidade pública a seus posicionamentos políticos. Requer produção e divulgação de conteúdos com rapidez e qualidade.

Com os objetivos de pautar o debate público e sensibilizar a opinião pública para as reivindicações do movimento “Fundeb pra Valer!”, as ações dessa estratégia foram desenvolvidas ao longo de todo o processo de criação e tramitação do Fundeb, ganhando mais intensidade nos momentos de mobilização. As ações de comunicação foram organizadas em duas linhas: comunicação interna, com papel de animação da rede da Campanha e do movimento “Fundeb pra Valer!”; e comunicação externa, com papel de garantir visibilidade pública à atuação da sociedade civil organizada em torno do Fundeb.

Nas duas linhas, procurou-se imprimir um ritmo ágil de acompanhamento e divulgação de todos os passos de cada etapa de elaboração e tramitação do novo fundo. O fornecimento ágil de informações apuradas e tecnicamente consistentes para a rede do movimento “Fundeb pra Valer!” ajudava a manter o clima de mobilização permanente e o sentimento de pertencimento, como também subsidiava a argumentação dos integrantes dessas redes nos espaços de debates locais/regionais sobre o Fundeb. A

Campanha se tornou a principal fonte não-governamental sobre o Fundeb e os textos divulgados para sua rede eram rapidamente reproduzidos em sites e boletins de inúmeras organizações. Nessa linha foram produzidos e disseminados alertas à rede do movimento, textos de apoio, etc.

Já a divulgação de informações igualmente apuradas e consistentes para a imprensa e outros atores (parlamentares, lideranças sociais, etc.) contribuiu para consolidar a posição da Campanha como ator social de reconhecido destaque na discussão sobre o novo fundo. Nessa linha, foram produzidos e distribuídos releases, publicados artigos e cartas do leitor. Os textos divulgados pela Campanha também eram reproduzidos por inúmeros serviços noticiosos⁹. No trabalho junto à imprensa, foi fundamental a atuação em rede, com o apoio e o trabalho conjunto e simultâneo das assessorias de comunicação das entidades que compunham o movimento.

Em ambas as linhas, foram produzidos materiais como folder, adesivos, banners, etc. Ainda procurou-se manter o site da Campanha constantemente atualizado com informações sobre o Fundeb. No período de março de 2004 a maio de 2007, foram publicadas 65 edições do boletim eletrônico da Campanha, todas elas invariavelmente trazendo informações sobre o Fundeb.

3.5 Produção de conhecimento: argumentação com credibilidade.

A Campanha entende que é necessário produzir e sistematizar conhecimento que subsidie e qualifique sua própria ação política, garantindo argumentação técnica consistente para suas ações de pressão sobre as autoridades, mobilização social, comunicação e formação de atores.

Nesse sentido, além de estudos e publicações que já estavam prontos e que apoiaram as ações, outros materiais foram produzidos no decorrer do processo do Fundeb. O estudo sobre CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial)¹⁰ e a Consulta sobre Qualidade da Educação Infantil¹¹, por exemplo, embasaram a argumentação pela menção a referenciais de qualidade no texto do novo fundo e pela inclusão das creches. O CAQi também foi usado durante todo o período para reforçar o discurso de que o princípio da qualidade deveria servir de referência para o financiamento da educação no Brasil.

9 A Campanha não conta com um serviço regular de clipagem, mas as buscas feitas mostram que os textos são replicados tanto a partir do site e das mensagens enviadas pela própria Campanha quanto a partir de outras fontes. Muitos serviços, por exemplo, reproduzem textos divulgados pela Agência Brasil (www.agenciabrasil.gov.br), agência pública de notícias administrada pela Radiobrás (www.radiobras.gov.br), empresa pública vinculada à Presidência da República que distribui gratuitamente aos veículos de comunicação brasileiros e ao público em geral notícias em texto, foto, áudio, vídeo e infografia.

10 Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Global Editora, 2007.

11 Consulta sobre Qualidade da Educação Infantil: o que pensam e querem os sujeitos deste direito. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Cortez Editora, 2006. Realizada pela Campanha em parceria com o Mieib, assessoria técnica da FCC (Fundação Carlos Chagas) e apoio da Save the Children Reino Unido, o relatório técnico final da Consulta é assinado pelas professoras Maria Malta Campos, da FCC e PUC-SP, e Sílvia Helena Vieira Cruz, da Universidade Federal do Ceará.

Além dos trabalhos mencionados acima, foram elaborados materiais específicos para a atuação em torno do Fundeb, como notas técnicas e análises para subsidiar a atuação dos parlamentares. Os documentos ajudaram a persuadir os congressistas e permitiram rapidez nas apreciações, deram credibilidade junto aos partidos, parceiros institucionais e os meios de comunicação. No “Fundeb pra Valer!”, a produção de conhecimento qualificou a argumentação para a ação política, colocando a Campanha na posição de ator social que não só apontava problemas e apresentava reivindicações, mas que apresentou propostas que contribuíram para a construção de soluções.

3.6 Formação de atores sociais: apropriação coletiva da técnica e da política

Coerente com a defesa do princípio de que a participação social qualifica as políticas públicas de educação, ao longo de sua trajetória a Campanha tem procurado incorporar estratégias de formação de seus ativistas em todas as suas ações. No caso do “Fundeb pra Valer!”, a participação direta nas ações de pressão sobre as autoridades, em nível local ou nacional, formou novos atores sociais e aprofundou a experiência de quem já atuava politicamente. Muita gente teve a oportunidade de chegar à Brasília e atuar no Congresso Nacional por uma pauta justa. Muitos ativistas aprenderam a debater um tema árido, como o financiamento da educação. Em outubro de 2005, por exemplo, os 70 ativistas que estavam em Brasília participando da Assembléia Geral da Campanha tiveram oportunidade de discutir as emendas ao Fundeb que o movimento “Fundeb pra Valer!” apresentariam em audiência pública no Congresso Nacional e de entregar o documento com as emendas nas mãos dos parlamentares.

A formação também se deu por meio de reuniões e discussões promovidas pela Campanha para debater o Fundeb e as estratégias de ação para influenciar na criação do novo fundo. Os ativistas da Campanha em todo o Brasil recebiam e estudavam os textos e documentos produzidos pela rede.

4. Participação e incidência da sociedade na política educacional- conquistas e aprendizagens

Podemos citar conquistas de duas naturezas obtidas pelo movimento “Fundeb pra Valer!” com a experiência da criação, tramitação e aprovação do Fundeb: os avanços relativos ao Fundo propriamente, no que diz respeito à incidência sobre essa importante política pública de financiamento da educação básica no Brasil, e os acúmulos de aprendizagem para a atuação política da sociedade civil no campo da educação.



BOX: AVANÇOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO

- **Inclusão das creches:** por lei, está garantida a educação desde o berço. Treze milhões de crianças de 0 a 3 anos de idade poderão ser atendidas.
- **Mais recursos da União:** o Governo Federal está obrigado a investir mais de R\$ 5 bilhões de reais por ano no Fundeb a partir de 2009.
- **Qualidade:** a lei do Fundeb contém as bases para que seja definido um padrão mínimo de qualidade para a educação básica.
- **Valorização dos profissionais:** a lei do Fundeb também determinou que os professores tenham direito a um piso salarial nacional.
- **Controle social:** estão previstos diversos mecanismos de monitoramento e participação da sociedade na implementação do Fundo.

APRENDIZAGENS DA SOCIEDADE CIVIL:

Da composição e do caráter do movimento

- **A pluralidade garantindo lastro ao movimento.** Desde o início percebeu-se que o movimento precisava ser plural para mostrar que o Fundeb não interessava apenas a setores ligados diretamente ao campo da educação, mas a toda a sociedade. “O movimento era de classe média, envolvia as ONGs tradicionais do campo da luta por direito, organizações empresariais progressistas, sindicatos, movimentos sociais, populares, feministas e de mulheres, mães, etc. Ele compunha um retrato da sociedade brasileira do campo progressista e conseguiu sensibilizar a opinião pública. Essa composição plural facilita a mobilização. Provavelmente, as mães que lutavam por creches sozinhas não conseguiriam mobilizar a opinião pública, mas mobilizaram os parlamentares. O espectro social do movimento era tão plural e tão qualificado que teve a capacidade de mobilizar a opinião pública”, avalia Daniel Cara.
- **Ampliar e diversificar sem diluir.** A busca por diversificar o movimento e agregar em torno da pauta do Fundeb diferentes atores trouxe o desafio de que essa ampliação não significasse perda de foco. “Era preciso ampliar a roda a partir de uma agenda de propostas, ou corríamos o risco de perder a identidade e o foco, diluir demais e diminuir a radicalidade da agenda”, pondera Denise Carreira.
- **A dimensão da arte e do simbólico como aglutinadoras.** No “Fundeb pra Valer!”, as mobilizações combinavam irreverência e arte popular na ação política. Cirandas, chocalhaços, carrinhatas, varal de fraldas pintadas, símbolos ligados ao universo do futebol, entre outros, tomaram conta do Congresso Nacional. Isso

atraía e mantinha atores e também a atenção dos parlamentares e da mídia. “Trabalhamos com o simbólico como uma dimensão importante do fazer política, como uma dimensão aglutinadora, não só comunicadora. Em qualquer ato público fazíamos o esforço de ter textos e propostas aliados ao simbólico como forma de comunicar e aglutinar determinadas agendas. A ciranda, por exemplo, significava a articulação; os bebês significavam bem concretamente o que estava excluído”, explica Denise Carreira.

Essa dimensão colaborou para constituir uma identidade muito forte do movimento, caracterizada pelo otimismo e pela confiança em sua capacidade de intervenção. “Partíamos do pressuposto de que estávamos numa casa democrática, onde os temas são discutidos e onde sempre é possível reverter certas situações. Ou seja, tínhamos uma atitude de confiança, tanto na possibilidade do parlamentar mudar de opinião, como no êxito da causa. O movimento foi alegre, bonito, alto astral, sorridente. Ter trabalhado com elementos como fraldas pintadas, carrinhatas foi muito importante. Não fomos lá para reclamar, mas para contribuir. Éramos identificados como um grupo que queria contribuir para o aperfeiçoamento da proposta”, avalia Vital Didonet, especialista em educação infantil, foi representante da Omep (Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar) no movimento “Fundeb pra Valer!”.

Como manter unido e mobilizado um grupo heterogêneo

Ao longo dos três anos e meio do debate em torno do Fundeb, e mais especificamente durante o tempo em que o movimento “Fundeb pra Valer!” esteve ativo (de junho de 2005 a maio de 2007), foi importante:

- **Sustentar uma agenda permanente**, com prazos e objetivos bem definidos a cada etapa da tramitação da proposta. “O ritmo do Congresso exige que se pense estratégias por pequenos passos, que se tenha a visão de que o caminho é longo, mas pensar em cada degrau, em etapas intermediárias, e celebrar cada passo dado, cada conquista. Isso alimentava a energia de quem estava envolvido no processo”, analisa Denise Carreira.
- **Alimentar a rede com informações qualificadas**. A circulação permanente de informação entre os componentes do movimento foi fundamental, sobretudo para os chamados “cabeças de rede” ou pessoas referência para o contato da coordenação do movimento “Fundeb pra Valer!” com outros grupos, organizações e movimentos. A circulação permanente de informação qualificada contribuía para manter o vínculo entre os integrantes do movimento.
- **Valorizar a contribuição e o papel de cada ator**. “Se você centraliza demais ou chama atenção só para quem está impulsionando, gera ciúmeira e desgaste. O esforço de valorizar, reconhecer, dar visibilidade aos diferentes atores é tenso, mas alimenta uma relação de confiança, que é um dos principais desafios do fazer política. É importante ficar atento a desencontros que são naturais num processo como esse e promover o diálogo antes que a situação se torne uma crise”, reflete Denise Carreira.

Da relação com o Congresso Nacional

- **Ação suprapartidária.** O movimento formulou suas estratégias independentemente do partido no poder, de sua origem ou suas promessas de campanha e logo percebeu que os aliados, assim como os adversários, estavam em todos os partidos. Por um lado, parlamentares com histórico de apoio ao movimento social muitas vezes priorizam em sua atuação o compromisso com as decisões de governo, local ou federal, que nem sempre refletem os interesses da população. Por outro lado, parlamentares que por razões partidárias eram contrários à pauta do movimento, terminaram defendendo as teses do “Fundeb pra Valer!” por conta de sua trajetória. “É importante identificar os aliados, sem preconceitos. Podemos nos surpreender e nos decepcionar. O processo legislativo é dinâmico e opera não somente segundo a lógica partidária. Tem espaços e brechas para serem ocupadas”, explica Denise Carreira. “É normal que a gente se relacione mais com os parlamentares mais identificados com os interesses da sociedade civil, mas nos relacionamos com todos os parlamentares, considerando que eles são representantes do povo brasileiro, e não deste ou daquele grupo”, complementa Daniel Cara.
- **Mapeamento constante das forças em jogo.** As dinâmicas muito próprias do Congresso exigem constantes reinterpretações da conjuntura política e imediata atuação. É importante ocupar espaços nas disputas entre situação e oposição, por exemplo, conforme reflete Daniel Cara: “Quando o Governo Federal invadia a esfera do legislativo com MPs, soltávamos posicionamentos públicos que eram utilizados pela oposição para criticar o governo. Por outro lado, quando a oposição travava a pauta do Congresso em nome de interesses não tão legítimos quanto a pauta da educação, também divulgávamos posicionamentos, pressionávamos via imprensa. Isso repercutia nos discursos dos parlamentares. No jogo, dávamos subsídios para o debate político e o utilizávamos a nosso favor. Inevitavelmente nossos posicionamentos públicos eram utilizados pelos dois lados conforme o clima no Congresso. Nesse jogo, é importante ter uma linha política muito clara com relação aos seus princípios”.
- **Compreensão da natureza do trabalho parlamentar.** “Soubemos trabalhar com os parlamentares compreendendo a natureza do interesse deles. O parlamentar precisa de pautas e precisa aparecer dentro do Congresso e na opinião pública. Muitas vezes os parlamentares nos telefonavam para avisar que iam tomar essa ou aquela decisão e, com base em argumentos, conseguíamos convencê-los de tomar decisões favoráveis ao nosso movimento. No fundo, estava implícita a idéia de que ‘se você tomar tal decisão, vamos a público dizer que discordamos’. E eles tinham que decidir qual caminho tomar, se apoiavam as teses do governo ou as nossas”, relata Daniel Cara. Também se percebeu que os parlamentares são generalistas, uma vez que é difícil se especializar em determinados assuntos diante de tantas pautas que circulam no Congresso. “O produto que entregamos para o Congresso [textos das emendas do movimento e notas técnicas com análise das outras emendas] era similar ao de uma assessoria parlamentar, com um texto fácil, didático, qualificado, para facilitar o parlamentar a incidir na matéria. Então, ele recebia um texto qualificado de um movimento que tem base social. Com isso, alguns parlamentares que não necessariamente

estavam do nosso lado defenderam nossas emendas até porque não tinham argumentos para se contrapor às nossas teses”, complementa.

- **Fontes que alimentam a atuação parlamentar.** Além da pressão sobre os parlamentares dentro do Congresso Nacional, o movimento “Fundeb pra Valer!” procurou influenciar as bases sociais dos deputados e senadores em seus locais de origem. “No Congresso, há muitas agendas em disputa e pressões de todos os lados, o que faz os parlamentares serem menos permeáveis a um contato pessoal e a uma mudança de opinião. Então, é fundamental o trabalho na base, onde o contato é pessoal, é o olho no olho com os eleitores. Mandávamos material para os locais, para que as pessoas procurassem seus representantes nos locais, para que fizessem pressão e buscassem conversar e cobrar”, relata Vital Didonet. Outro foco de influência sobre a atuação parlamentar são suas assessorias. “Às vezes, o parlamentar não é tão afeito a um tema, mas o assessor é e ele termina influenciando o parlamentar”, lembra Denise Carreira.
- **Argumentação técnica precisa sobre pontos específicos.** Desde a apresentação do primeiro projeto pelo Governo Federal o movimento “Fundeb Pra Valer!” analisou o texto, formulou críticas e estratégias, mas nunca apresentou uma proposta de substituição total do texto. As sugestões foram pontuais e bem fundamentadas. “Pela primeira vez no campo da educação no Brasil, a sociedade civil organizada não fez textos paralelos, como foi na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e no Plano Nacional de Educação. Seguimos por outro caminho, que foi influenciar na proposta tal qual ela estava tramitando, e acredito que com esse caminho as conquistas foram maiores do que nas experiências anteriores”, avalia Daniel Cara.
- **Atenção aos prazos e à natureza da tramitação em cada etapa do processo.** Acompanhar e incidir sobre a tramitação de uma matéria junto a uma casa legislativa exige compreensão do tempo político, o que requer uma verdadeira orquestração entre o tempo de debate interno no movimento e de ação sobre os fatos e procedimentos legislativos. Um prazo perdido pode inviabilizar uma conquista.
- **Atenção às sutilezas nos textos de lei.** Todos os textos advindos de relatórios de comissões, de emendas das discussões em plenário ou quaisquer outros precisam ser examinados com rigor. O movimento viveu situações em que ao mesmo tempo em que comemorava mudanças significativas a seu favor no texto da lei, viu-se obrigado a lutar pela exclusão ou inclusão de apenas um termo no texto que teria impactos enormes no direito à educação. Ou seja, pequenas modificações de redação podem implicar grandes mudanças no projeto.

Da relação com a mídia

- **Não se pode prescindir dos grandes meios de comunicação.** A relação com os meios de comunicação é fundamental para qualquer mobilização social. Os diferentes meios (TV, rádio, Internet, jornal) levaram a pauta da educação, atos

e posicionamentos do movimento “Fundeb para Valer!” para toda a população. As matérias nem sempre eram favoráveis ou mesmo imparciais, e ainda assim foi importante conseguir espaço nos meios. Os jornais de grande circulação são particularmente importantes nas ações de pressão sobre autoridades, pois causam grande repercussão no meio político. De modo geral a mídia se mostrou favorável ao Fundeb. Editoriais, notas, notícias pontuais lembraram ao leitor comum que o Fundo estava em pauta, e com atraso em sua votação. O movimento retransmitia esses artigos, por fax, aos parlamentares.

- **Qualificar-se como fonte.** Simpáticos ou não a uma causa, jornalistas precisam de fontes confiáveis, dispostas a atendê-los com agilidade, com sólida argumentação técnica, ou evidente demonstração de força política. Foi assim que o movimento se colocou como fonte dos meios de comunicação. Muitas vezes as matérias não saíam com a fala explícita do movimento, mas tinha influência e enfoque do mesmo, a partir de conversas de bastidores com jornalistas. “No Brasil, a gente costuma tratar a imprensa como corporações de interesses relacionados exclusivamente com a burguesia. Isso é verdade em parte, mas a imprensa também quer notícia e qualidade de informação, mais do que tudo. Os setores conservadores do campo da educação não têm capacidade de produzir notícias todos os dias, assim como nós também não temos. Na época do Fundeb, conseguimos nos constituir como ator, produzindo notícias pelo menos duas vezes por semana. Obrigatoriamente debater o Fundeb era entrevistar a Campanha”, avalia Daniel Cara.
- **Mapear recursos e jornalistas e atuar em rede.** “É importante mapear os jornalistas mais sensíveis, alimentá-los de informações e análises, posicionamentos públicos que explicitem as tensões. O trabalho em rede foi fundamental, o que conquistamos junto à mídia foi resultado de um trabalho em rede, colocando a serviço do movimento as estruturas de comunicação das organizações. Determinadas assessorias têm mais penetração junto a certas editorias”, analisa Denise Carreira.

GANHOS “COLATERAIS”

Além dos avanços e conquistas já citados, é preciso considerar os ganhos “colaterais” advindos de toda a movimentação da sociedade civil em torno do Fundeb. São ganhos que têm a ver com a formação de atores sociais e com a construção de uma visão mais complexa em torno da educação básica e da educação infantil. Vital Didonet destaca três pontos.

- **Superar uma visão parcial da educação.** “Antes tudo era voltado para o ensino fundamental porque é a etapa obrigatória. O Fundeb contribuiu para o avanço conceitual quanto à educação básica, reforçando o conceito da educação básica como algo que começa na creche e vai até o final do ensino médio”.
- **Ampliação do leque relacional.** “Algumas entidades ampliaram seu relacionamento porque organizaram debates sobre a educação infantil no Fundeb



em suas sedes, em universidades ou nas assembléias legislativas. Tanto Omep (Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar) quanto Mieib (Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil) realizaram muitos debates em vários locais do Brasil, o que trouxe protagonismo e liderança na discussão do tema”.

- **Avanço na compreensão sobre financiamento e educação infantil.** “Dois temas avançaram e foram qualificados: as pessoas ampliaram seus conhecimentos a respeito de financiamento e da educação para a criança pequena. O tema do financiamento de educação se aprofundou para o pessoal de universidades que participava do movimento. Muitos textos circularam e foram estudados. Houve também uma discussão mais qualificada da idade de 0 a 3 anos como um período de educação e não de assistência social. Embora a LDB tenha determinado isso, pouco se avançou em termos administrativos. A visão de que ‘criança pequena precisa somente de cuidados e não de educação’ ainda é muito arraigada e foi importante ter havido esse debate”.

5. Conclusões, perspectivas e caminhadas

No início de 2004, a direção da Campanha Nacional pelo Direito à Educação tinha dúvidas sobre se deveria ou não priorizar a pauta do Fundeb. Em outubro de 2007, a Campanha recebe o prêmio Darcy Ribeiro do Congresso Nacional por sua incidência na criação do Fundo. Possivelmente uma das grandes aprendizagens desse capítulo da história da Campanha é que não se deve entrar no jogo apenas se a pauta se apresenta como nos nossos sonhos.



Além de conseguir manter no texto da lei, entre muitos recuos, as bases para o CAQ, num contexto em que o governo atuava para apagar qualquer menção que remetesse a padrões mínimos de qualidade na educação, Denise Carreira destaca que uma das grandes conquistas do processo foi justamente ter emplacado como pauta no debate educacional o CAQi, bandeira central na defesa que a Campanha faz quanto ao direito à educação de qualidade. “Uma grande conquista foi termos enxergado nesse processo uma oportunidade para apontarmos para a questão do CAQi, como algo mais ousado do que o Fundeb poderia ser. O Fundeb não era o nosso sonho, mas no caminho, pudemos apresentar a nossa proposta de CAQ para muita gente, colocando o assunto na boca de muita gente que nunca tinha ouvido falar disso”.

Não é por nada que em novembro de 2008 a Campanha assinou com o CNE (Conselho Nacional de Educação) um termo de cooperação para transformar o estudo do CAQi em uma das principais referências para o financiamento da educação básica pública no Brasil. O trabalho conjunto entre Campanha e CNE também deve subsidiar o Ministério da Educação e os secretários municipais e estaduais de educação na criação de políticas públicas que beneficiem a área.

Sem dúvida, a atuação no processo do Fundeb, somada a todas as outras ações já empreendidas, consolidou a Campanha como ator político com alto reconhecimento, legitimidade e liderança no campo da educação no Brasil.

Encerrado o processo de incidência sobre a tramitação e a criação do Fundeb, a Campanha vê-se diante da enorme responsabilidade de administrar o patrimônio político que conquistou, tendo que manter sua rede viva e se manter ativa perante o Congresso Nacional e o Poder Executivo, mesmo sem ter recursos para isso e num contexto em que nem sempre as pautas conseguem mobilizar tanto quanto o Fundeb.

“Quanto mais se relaciona, mais você é reconhecido e reconhece o outro como interlocutor e mais se senta à mesa para negociar. Quanto mais se aprofunda uma relação de luta dentro do sistema político-institucional, mais você se relaciona dentro desse sistema, e mais você tem que compreender as regras do jogo desse sistema. E tem que ter mais responsabilidade nos seus posicionamentos”, reflete Daniel Cara.

Depois do Fundeb, a Campanha já se dedicou e vem se dedicando a muitas outras pautas políticas. Em outubro de 2009, a Campanha comemora dez anos de existência. Será um momento crucial e pulsante de avaliação das caminhadas percorridas até então e de decisões sobre os caminhos que ainda precisam ser trilhados.

