

# EN CANCHA AJENA

la participación ciudadana a través  
de los Consejos Nacionales

Renata Bregaglio Lazarte  
Carmela Chávez Irigoyen  
Renato Constantino Caycho



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ



idehpucp  
INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS





# EN CANCHA AJENA

la participación ciudadana a través  
de los Consejos Nacionales

**Renata Bregaglio Lazarte**  
**Carmela Chávez Irigoyen**  
**Renato Constantino Caycho**



**Konrad  
Adenauer  
Stiftung**



**idehpucp**

INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

## **En cancha ajena:** la participación ciudadana a través de los Consejos Nacionales

Renata Bregaglio Lazarte | investigadora  
Carmela Chávez Irigoyen | investigadora  
Renato Constantino Caycho | investigador  
Francisco Aguilar | asistente de investigación

Primera edición: noviembre 2015

Tiraje: 500 ejemplares

- © Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015  
Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Idehpucp)  
Calle Tomás Ramsey 925, Lima 17 – Perú  
Teléfono: (51-1) 261-5859  
[www.pucp.edu.pe/idehpucp](http://www.pucp.edu.pe/idehpucp)
  
- © Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), 2015  
Av. Larco 109, Piso 2, Lima 18 – Perú  
Teléfono: (51-1) 416-6100  
[www.kas.de/peru](http://www.kas.de/peru)

**Corrección de estilo:** Daniel Salas

**Impresión:** Gráfica Columbus S.R.L.  
Jr. Pedro Ruiz Gallo 292, Lima 5 – Perú  
Teléfono: (51-1) T. 423 4433 / 332-1101

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-17012  
ISBN: 978-612-4206-37-5

*Derechos reservados. Prohibida la reproducción de este documento por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.*

**Bregaglio Lazarte, Renata. Chávez Irigoyen, Carmela. Constantino Caycho, Renato.**  
En cancha ajena: la participación ciudadana a través de los Consejos Nacionales. Lima:  
Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú  
y Fundación Konrad Adenauer, 2015

# ÍNDICE

ÍNDICE	5
PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
<b>1. Participación ciudadana en las políticas públicas</b>	<b>15</b>
1.1. La gobernabilidad democrática y los derechos sociales	18
1.2. El contexto latinoamericano como inhibidor de la participación ciudadana	21
1.3. Las formas de participación de la sociedad civil	26
1.4. Los Consejos Nacionales como espacios de promoción de la participación social	33
<b>2. La participación en práctica. Dinámicas y resultados de los Consejos Nacionales</b>	<b>38</b>
2.1. La función de los Consejos Nacionales	40
2.2. Composición y representatividad	44
2.2.1 Composición y elección de miembros	46
2.2.2 Duración de periodos	56
2.3. Presupuesto y capacidad de gasto	61
2.4. Limitaciones de la participación y dinámicas de representatividad	62
2.5. Participación descentralizada	66
<b>3. Tensiones y avances en la labor de los Consejos</b>	<b>69</b>
BIBLIOGRAFÍA	75
NORMAS	78

*El Idehpucp es una institución comprometida con la lucha contra toda forma de discriminación, incluida la discriminación de género. En ese sentido, y con el fin de evitar el uso reiterado de ciertas expresiones para diferenciar los géneros, se ha optado por utilizar el genérico masculino y representar mediante este tanto a hombres como a mujeres.*

# PRESENTACIÓN

Libertad, justicia, solidaridad y subsidiariedad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). La KAS es una fundación política allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU). Como cofundador de la CDU y primer canciller federal alemán, Konrad Adenauer (1876-1967) vinculó las tradiciones social-cristiana, conservadora y liberal. Su nombre representa la reconstrucción de Alemania, la orientación hacia la economía social de mercado, su asentamiento en la política exterior en una comunidad transatlántica de valores, la visión sobre la unión europea, la reconciliación con los vecinos y el diálogo internacional. Su legado intelectual sigue siendo para nosotros tarea y obligación al mismo tiempo.

Con nuestro trabajo europeo e internacional pugnamos para que las personas puedan vivir independientes en libertad y con dignidad y respeto a los derechos humanos universales. Nosotros contribuimos a una orientación de valores en las actividades con nuestras contrapartes en el Perú. Queremos motivar a las personas a que participen en este sentido en la construcción del futuro. A través de más de 70 oficinas y proyectos en más de 120 países contribuimos por iniciativa propia a fomentar la democracia, el estado de derecho y la economía social de mercado. Para consolidar la paz y la libertad apoyamos el continuo diálogo sobre política exterior y seguridad así como el intercambio entre las diversas culturas y religiones.

Nuestra gestión sobre el conocimiento político mejora la perspectiva de configurar una globalización socialmente justa en defensa de los derechos humanos, ecológicamente sostenible y económicamente eficiente. Trabajamos en cooperación con partidos políticos, organizaciones de la sociedad ciudadana así como con élites seleccionadas e instituciones estatales. A través de nuestras metas y valores pretendemos profundizar, especialmente, en temas de la institucionalidad democrática, economía social de mercado, seguridad energética y protección climática, capacitación del ciudadano y política del desarrollo, así como también en la cooperación política regional y global. Junto con nuestras contrapartes contribuimos a un orden internacional que permite a cada país un desarrollo en libertad y bajo responsabilidad propia.



Para nosotros la persona está en el centro de atención con su dignidad inconfundible, sus derechos y obligaciones. La persona forma el punto de partida para la justicia social, la democracia en libertad y una economía sostenible. Al fomentar el intercambio y la relación entre las personas que asumen su responsabilidad social y participación política desarrollamos redes activas en los ámbitos de la política, la economía y la sociedad.

Con este trasfondo la Fundación Konrad Adenauer ha participado en el presente estudio del Instituto de Democracia y de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPCUP) sobre la participación ciudadana a través de los Consejos Nacionales.

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (KAS).

# INTRODUCCIÓN

Desde la transición democrática del 2000, en concordancia con los lineamientos del Acuerdo Nacional en su política N° 4 “Institucionalización del diálogo y la concertación”, se ha instaurado en el Ejecutivo varios Consejos Nacionales como espacios de concertación para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. En algunos casos, estos no fueron nuevos, sino la continuación de viejos espacios consultivos que a la fecha no tenían funcionamiento orgánico. Este es el supuesto del Consejo Nacional de Educación<sup>1</sup> y del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo.<sup>2</sup> En otros casos, los consejos se constituyeron como espacios nuevos, con diseños institucionales propios que buscaban conformarse como verdaderos espacios de participación. Ejemplo de ello sería la implementación del Consejo Nacional de Salud.<sup>3</sup>

Los consejos tienen como principal objetivo la deliberación y la formulación de consensos en torno a políticas públicas del sector, y de carácter multisectorial en el caso de derechos humanos, así como la participación de representantes de la sociedad civil organizada para asegurar la representatividad social de las agendas allí planteadas. En ese sentido, estos consejos son, al menos formalmente, espacios de deliberación de

---

<sup>1</sup> El CNE tiene su antecedente en la Ley 23384 de 1982 (ya derogada) en la que se crea un CNE como un órgano con autonomía funcional en el Ministerio de Educación con la misión de “estudiar y evaluar sistemáticamente el funcionamiento de la educación y opinar de oficio sobre la política educativa del país, a fin de darle continuidad y contribuir a su perfeccionamiento” (art. 126). Hasta la reforma de 2002, con la nueva ley de educación, estaba formado por siete miembros que eran designados por el Presidente de la República (este miembro era el presidente), uno por los rectores, otro por presidentes de las academias nacionales, directores de colegios, docentes y padre de familia. Sin embargo, nunca llegó a funcionar de manera orgánica hasta la transición política del 2000.

<sup>2</sup> Esta institución está incluida en la Ley 27711 – Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de 2002, pero recoge lo ya señalado por el Decreto Legislativo No. 568 del 5 de abril de 1990 que crea la Ley de Organización y Funcionamiento del Ministerio de Trabajo y Promoción Social y creó el CNT como órgano consultivo y de coordinación del sector Trabajo.

<sup>3</sup> El Consejo Nacional de Salud es recién creado por la Ley 27813, Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud.

los actores directamente involucrados en la elaboración e implementación de políticas en cada sector. También son un medio para asegurar la incorporación de agendas que nacen desde las diversas organizaciones de la sociedad en las políticas públicas del Estado. Sin embargo, su operatividad de alguna manera ha sido una apuesta hacia el fomento de la participación como proceso idóneo para la adopción de políticas públicas. Sin embargo, a más de 10 años de la implementación de algunos de estos foros, no existe una evaluación de su éxito (tanto en términos de participación como de eficiencia en su intervención), a la vez que se sigue apostando por su réplica en diferentes ámbitos de la gestión pública. En este escenario cabe preguntarse qué rol han jugado estos órganos en la elaboración de políticas públicas con enfoque de derechos humanos así como cuán democráticos han sido en términos de cómo han incorporado temas de agendas y propuestas que vienen desde la sociedad civil, y cuánto protagonismo o capacidad de incidencia tienen estas organizaciones en estos espacios.

Sobre la base de lo anterior, esta investigación tiene como objetivo principal analizar sus modelos institucionales así como reflexionar sobre el rol que juega la participación ciudadana como un factor de gobernabilidad democrática, entendida esta como “la capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica dentro de un orden jurídico vigente”.<sup>4</sup> Se entiende como “análisis del modelo institucional” al estudio de aquellas prácticas, valores, discursos, ordenamientos que subyacen en las organizaciones y que generan cuadros de normas y procedimientos en su interior. Como señala Barriga, “en toda organización (manifiesta) hay una institución (oculta)”<sup>5</sup> Y agrega, “para el análisis institucional, el término institución se refiere al proceso de la organización, a los implícitos de la misma que no aparecen de modo inmediato, pero que le otorgan sentido”.<sup>6</sup> Así, lo propiamente organizacional está hecho de “modelos, funciones, medios, objetivos, es decir, aquello que constituye su existencia concreta, formal e inmediata”.<sup>7</sup>

El capítulo 1 plantea las bases teóricas sobre la cual se inserta la presente investigación. Se discuten los alcances del derecho a la participación y la gobernabilidad democrática,

---

<sup>4</sup> Mayores referencias: <http://www.regionalcentrelac-undp.org/es/gobernabilidad-democratica>

<sup>5</sup> BARRIGA, Silverio. (1979). “El análisis institucional y la institución del poder”. *Quaderns de Psicologia, Segona época* Número 2-3, Facultad de Psicología, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 24-25. Disponible en: <http://www.quadernsdepsicologia.cat/issue/view/53>

<sup>6</sup> BARRIGA, Silverio. (1979), op. cit., p 24.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

tomando además en consideración cómo esta (entendida como un proceso para la toma de decisiones), debe impactar de manera amplia en la satisfacción de derechos a los ciudadanos. En este aspecto, además, se reflexiona sobre el rol y conceptualización de los derechos económicos, sociales y culturales en la agenda del Estado, pues resulta pertinente para comprender las dinámicas de los consejos analizados, orientados a la promoción de políticas públicas en relación con este grupo de derechos.

El capítulo 2, por su parte, hace una presentación de los consejos. Estos tienen como principal objetivo la deliberación y la formulación de consensos en torno a políticas públicas intersectoriales, así como institucionalizar mecanismos de participación de la sociedad civil organizada que permitan fortalecer la legitimidad social, incorporando agendas y permitiendo la deliberación en torno a ellas por diferentes actores sociales. Esta labor, a pesar de las diferencias en cuanto a su organización interna y modalidades de participación ciudadana, estaría orientada a tener especial impacto en el diseño de políticas en torno a derechos sociales. En este escenario cabe preguntarse acerca de su capacidad de viabilizar la participación social así como de cumplir las características de un espacio de concertación. Asimismo, se espera analizar sus principales fortalezas y retos a futuro como espacio público que ponen en evidencia formas de relacionamiento entre sociedad-Estado, de ejercicio de ciudadanía, y de su capacidad de incidencia. .

Para este estudio se han elegido tres consejos (a los que en adelante se hará referencia como los *Consejos Nacionales*) que resultan emblemáticos en términos de protagonismo público y de estructura interna. Estos son:

- Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNT en adelante).
- Consejo Nacional de Educación (CNE en adelante).
- Consejo Nacional de Salud (CNS en adelante).

Dentro de las dinámicas de estos tres Consejos Nacionales se distinguen, a su vez, dos objetos de estudio. En primer lugar, se encuentra lo que puede denominarse actores, es decir, las personas que de manera institucional participan al interior de los consejos, en representación de algún sector estatal o de alguna organización social. Respecto de este primer grupo se tendrá en consideración el análisis de 1) prácticas (cómo se comportan estos actores en este escenario), 2) discursos y valoraciones (qué dicen estos actores sobre lo que observan) y 3) significados (como sitúan en ese espacio su propia acción institucional). El segundo objeto de estudio será el espacio en sí. Respecto de este se identificarán 1) los discursos institucionales que buscan definir una identidad común y que sirven para la legitimación frente a otros espacios, 2) la

agenda alcanzada sobre la base de acuerdos concertados o negociados, 3) la gestión y transformación de situaciones de conflicto y los pesos institucionales para llegar a acuerdos y 4) la capacidad de resolución ante decisiones tomadas (eficacia).

Con estos fines, la estructura de la presentación de la información se ha organizado en variables que condensan los aspectos arriba señalados. Dichas variables son las siguientes: misión y objetivos del consejo; composición, representatividad (incluyendo el análisis de la forma de elección de sus miembros y periodo de rotación) y mecanismos de adopción de decisiones; presupuesto y capacidad de gasto, posibilidades de autonomía y condicionamiento político; y las tensiones existentes al interior de estos espacios a partir de la lógica participativa y la búsqueda de eficiencia. A partir de estos hallazgos, en el capítulo 3 se reflexiona sobre tensiones identificadas durante el proceso de investigación.

Para el desarrollo de esta investigación se aplicó un análisis institucional que combinó métodos mixtos de investigación. Por un lado, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los actores relevantes de cada uno de los Consejos Nacionales. La muestra no pretende brindar información cuantitativa ni ser una muestra representativa. El Idehpucp solicitó entrevistas con todos los consejeros de los consejos bajo estudio. Las entrevistas se realizaron con aquellos que manifestaron su voluntad de brindarlas. Adicionalmente, se revisaron las memorias y actas de cada uno de los órganos relevantes. Finalmente, se analizaron los cambios normativos producidos desde estos espacios.

El Idehpucp quiere agradecer a las personas que participaron como entrevistados para el desarrollo de esta investigación:

1. Alexander Saco, coordinador nacional de Foro Salud.
2. Mario Ríos, excoordinador nacional de Foro Salud.
3. Sigfredo Chiroque, exconsejero y fundador del Instituto de Pedagogía Popular.
4. Gloria Helfer, fundadora de Foro Educativo y exministra de Educación.
5. Patricia Salas, expresidenta del CNE y exministra de Educación.
6. Andrés Cardó, expresidente del CNE y actual consejero.
7. Guillermo Sánchez Moreno, exasesor ministerial del Minedu y actual asesor del CNE.
8. Julio César Barrenechea, asesor legal laboral de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (Snmpe).
9. Luis Arellano, presidente del Comité Laboral de la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP).

10. Funcionarios de la Oficina de la OIT para los Países Andinos–Lima (solicitaron mantener su nombre en reserva).
11. Yina Rivera, asistente técnica de la línea de desarrollo docente del CNE.
12. Luis Calle (Gobierno Regional de Piura).
13. César Gálvez (Asociación Tarea), miembro del Copare Ayacucho.

Es la intención del Idehpucp que esta publicación sea útil para la deliberación sobre la apertura que existe dentro de las culturas institucionales públicas en cada sector para abrir estos espacios de consulta y diálogo a actores no estatales. Es a través del estudio de las organizaciones concretas y sus mecanismos de formalización y normalización internos que es posible aprehender aquello que está implícito y que constituye un espacio de la creatividad individual.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> BARRIGA, Silverio. (1979), *op. cit.*, p. 25.



# 1. Participación ciudadana en las políticas públicas

---

Las políticas públicas, como bien señala Carlos Alza<sup>9</sup>, se identifican como un proceso susceptible de ser reconstruido y que da cuenta de los pasos que se tomaron para encauzar decisiones públicas que tienen que ver con la priorización de agendas socialmente relevantes vinculadas al uso del poder y los recursos del Estado, y que generan un valor público, cubriendo necesidades, resolviendo problemas y satisfaciendo intereses. De allí que se señale que una política pública es principalmente un proceso social e institucional que puede tener objetivos regulatorios (modificar conductas), distributivos (de bienes o servicios, redistributivos), de recaudación en algunos sectores para beneficiar a otros (constituyentes) o de reorganización del Estado.<sup>10</sup>

Bajo un enfoque de derechos humanos de las políticas públicas<sup>11</sup>, no basta únicamente la realización de acciones adecuadas, sino que también se deben generar canales de participación. Ello se desprende del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y del artículo 23 a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que disponen el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Asimismo, cabe resaltar que todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en el desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales.<sup>12</sup> En tal sentido, la participación es un elemento clave de la gobernabilidad democrática en un Estado de Derecho.

Cabe mencionar que el término “gobernabilidad” proviene del inglés *governance*, término amplio que da cuenta de varios paradigmas que aluden a fenómenos

---

<sup>9</sup> ALZA, C. (2010). *Diseño de políticas públicas en derechos humanos. Curso virtual para la maestría en derechos humanos*. Lima: PUCP, p. 8.

<sup>10</sup> *Ibíd.* p. 9.

<sup>11</sup> Al respecto, ver BREGAGLIO, Renata, Renato CONSTANTINO y Carmela CHÁVEZ. (2014). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú*. Lima: KAS/IDEHPUCP.

<sup>12</sup> Declaración sobre el derecho al desarrollo, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, artículo 1.



diferentes entre los que podemos resaltar la mirada de la eficiencia en la perspectiva de la administración y políticas públicas, el equilibrio de poderes en un marco de relaciones internacionales (governabilidad global) o interestatales (en la formación de entidades supranacionales como la Unión Europea), o las provenientes de las teorías de democratización que ponen énfasis en las relaciones entre sociedad y estado.<sup>13</sup> Aunque con diferentes énfasis, todas estas miradas comparten la preocupación sobre la eficiencia del ejercicio del gobierno, el rol de las institucionales públicas como ejecutoras de políticas y las redes sociales que estas conforman<sup>14</sup>, es decir, estaría definida no solo por las cualidades del Estado y su proceso burocrático, sino también por la cultura política local como prácticas formales e informales, discursos y expectativas sobre formas de gobierno.<sup>15</sup>

En cualquier caso, y con fines de este estudio, se pondrá énfasis en la última acepción del término, vinculada además con la propuesta de PNUD que señala como gobernabilidad:

(...) el sistema de valores, políticas e instituciones por medio de las cuales una sociedad administra sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones dentro de y entre el estado, la sociedad civil y el sector privado. Es el modo en que una sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones logrando un entendimiento, acuerdo y acción mutuos. Comprende además los mecanismos y procesos destinados a que los ciudadanos y grupos articulen sus intereses, arbitren sus diferencias y ejerciten sus derechos y obligaciones legales. Es el conjunto de reglas, instituciones y prácticas que fijan límites y proporcionan incentivos a los individuos, organizaciones y empresas. La gobernabilidad, incluyendo sus dimensiones sociales, políticas y económicas, opera en todos los niveles de la empresa humana, ya se trate del hogar, la aldea, la municipalidad, la nación, la región o el mundo.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> KJAER, Anne Mette. (2008). *Governance. Polity Press*. Cambridge–Malden, p. 2.

<sup>14</sup> KJAER (2008), *op. cit.*; p. 190.

<sup>15</sup> MAYORGA, Fernando y Eduardo CÓRDOBA. (2007). *Governabilidad y gobernanza en América Latina*. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. Disponible en : <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html#h2>

<sup>16</sup> PNUD (2004). *Indicadores de gobernabilidad. Guía de usuario*. Centro de Gobernabilidad de Oslo, p.1. Este documento constituye la segunda edición de la publicación originalmente desarrollada por Matthew Sudders (anteriormente miembro de Eurostat) y Joachim Nahem (anteriormente miembro del Centro de Gestión de Oslo del PNUD) en el año 2004. El uso de negritas es nuestro.

Así, se considerará a la gobernabilidad en su doble dimensión de ser proceso y mostrar resultados en la resolución de demandas entre el Estado –y su capacidad de encauzar procesos sociales- y la sociedad en su capacidad de apropiarse o de cuestionar un proyecto de conducción política –cuestión que incluye dimensiones políticas, culturales y económicas<sup>17</sup>.

En este punto es importante tener en cuenta que desde un enfoque de derechos, cuando se habla de gobernabilidad, se hace alusión a la gobernabilidad democrática, que tiene implicancias no solo sobre la valoración del régimen político (si hay o no en estricto un régimen democrático en un país), sino que da cuenta de los procesos de toma de decisión sobre asuntos públicos más allá de los procedimientos de la democracia representativa. Así, al hablar de gobernabilidad democrática se alude al goce y ejercicio de derechos de participación política que implica el uso, por ejemplo, de mecanismos formales de participación y control ciudadano, así como de una cultura del diálogo desde el Estado, y que se formaliza con la apertura de ciertos espacios de decisión a representantes de la sociedad. Una buena muestra de ello, que constituye el objeto de estudio de esta investigación, es la existencia de consejos nacionales mixtos en los que la sociedad civil participa, en calidad de miembros u observadores, pudiendo dar propuestas, accediendo a información pública y al ejercicio de vigilancia ciudadana en políticas públicas.

En este sentido, el nexo entre gobernabilidad democrática y derechos se presenta en, al menos, dos campos fundamentales. En el primero, la gobernabilidad es un resultado del ejercicio de derechos civiles y políticos ligados a la participación, acceso a la información pública y libertades públicas. Existirá, por tanto, gobernabilidad democrática cuando los grupos que buscan incidir en la agenda pública pueden efectivamente tener una voz y visibilidad como interlocutores frente a las propuestas de gobierno. En el segundo, la gobernabilidad constituye un medio habilitante para el ejercicio de derechos en un entorno político en el que gobierno y sociedad no cuenten con canales institucionalizados de diálogo e incluso de concertación de política; la promoción, protección y garantías serán limitadas y dependerán casi exclusivamente de la voluntad política de la autoridad de turno. Esta dimensión es especialmente importante para hacer visibles a los grupos vulnerables y sus demandas.

---

<sup>17</sup> GUTIÉRREZ, Edgar. (2003). *Un sistema de alerta temprana para la gobernabilidad democrática en la región*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. Ponencia preparada para la sesión del Consejo Permanente de la OEA. Washington, 17 de marzo de 2003.

## 1.1. La gobernabilidad democrática y los derechos sociales

De acuerdo con la Constitución, el fin supremo de la sociedad y el Estado es “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad”.<sup>18</sup> En tal sentido, la labor del Estado tiene que centrarse primordialmente en la defensa y promoción de los derechos humanos. Estos surgen como garantías o potestades que los seres humanos poseen frente a los gobiernos y que permiten la vida plena de las personas. Si bien estos, tal como lo estableció la Declaración de Viena de 1993<sup>19</sup>, son indivisibles e interdependientes y conforman un único cuerpo, en la práctica pareciera existir cierto consenso (equivocado, por supuesto) en considerar como “derechos humanos” los derechos civiles y políticos (vida, integridad personal, libertad, etc.), y no los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).<sup>20</sup> Equivocadamente, estos últimos suelen ser considerados, en la práctica, únicamente como aspiraciones políticas a las que se debe llegar eventualmente, pero no se piensa en ellos como derechos oponibles y justiciables. Esto se puede verificar al pasar revista por los diferentes programas y políticas de Estado, y resulta curioso que se manejen categorías separadas para “derechos humanos”; para referirse a proyectos orientados, por ejemplo, a la implementación de las recomendaciones de la CVR, y denominaciones como “desarrollo humano”, “necesidades sociales básicas”, u otras similares para proyectos referidos a la protección o promoción de derechos a la salud, educación, entre otros. Como muestra, es importante recalcar que en el último Plan Nacional de Derechos Humanos<sup>21</sup> no se consigna ninguna mención a *Qali Warma*, el programa social estatal

---

<sup>18</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, artículo 1.

<sup>19</sup> Declaración y Programa de Acción de Viena. A/CONF.157/23, aprobado el 25 de junio de 1993. En el documento se afirma la interdependencia de derechos en el párrafo 5 que dice:

“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

<sup>20</sup> Sobre los motivos erróneos de dicha diferenciación, revisar HOLMES, Stephen y Cass R. SUNSTEIN. (2012). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores y PISARELLO, Gerardo. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta.

<sup>21</sup> Aprobado por Decreto Supremo 005-2014-JUS, publicado el 5 de julio de 2014.

destinado a la alimentación de escolares. Si bien los motivos pueden ser varios, es posible plantear que esto se debe a la desconexión que realiza el Estado entre lo que considera derechos humanos y lo que considera proyectos de desarrollo o programas sociales.

Pareciera, pues, que la mirada hacia la integralidad de los derechos humanos sigue estando sesgada desde la planificación estatal, lo que se traduce luego en una sectorización de los programas y proyectos, y por ende, en la forma de diseñarlos y ejecutarlos. Esto repercutirá necesariamente en los usuarios y beneficiarios de programas sociales y políticas públicas. Al respecto, es necesario tener cuidado con esta diferenciación, puesto que si no se considera a los programas sociales como manifestación de un derecho, esto va a dificultar su exigibilidad y justiciabilidad.

Tanto la exigibilidad como la justiciabilidad de los DESC son una tarea compleja por una interpretación antojadiza del concepto de progresividad.<sup>22</sup> Si bien desde los inicios del debate acerca de la codificación de los derechos humanos, y a lo largo de los años siguientes, los Estados han interpretado la progresividad, característica fundamental de los DESC, en el sentido de “cumplimiento paulatino”, la práctica de los Estados -al considerarlos como normas programáticas y cuyo desarrollo inmediato no será posible por ser necesarios recursos económicos para su cumplimiento- es errada. En realidad, la protección de cualquier derecho requiere de recursos económicos. Por ejemplo, el derecho de propiedad no solamente genera la obligación estatal de abstenerse de realizar interferencias arbitrarias (como las expropiaciones ilegales), también exige “la creación de registros de propiedad de diverso tipo (automotora, inmobiliaria, etc.) hasta la financiación de juzgados, funcionarios y fuerzas de seguridad que puedan garantizar los contratos en los que la propiedad está en juego”<sup>23</sup> Asimismo, es posible decir que los derechos sociales no solamente incluyen obligaciones prestacionales sino también de otra índole. Así, el derecho a la salud no se agota en un reparto de medicinas, sino que también incluye la regulación de su fabricación y la prohibición de venta de productos en mal estado.<sup>24</sup> Por tanto, argumentar que los DESC no pueden cumplirse de manera inmediata únicamente porque cuestan es errado. Tanto los

---

<sup>22</sup> Al respecto, revisar BREGAGLIO, Renata. (2010). *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales desde una concepción dinámica y evolutiva de la progresividad, indivisibilidad e interdependencia: más allá de los tratados*. Tesis para obtener el grado de magíster en Derechos Humanos. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

<sup>23</sup> PISARELLO, Gerardo. (2007), *op. cit.* p. 60.

<sup>24</sup> PISARELLO, Gerardo. (2007), *op. cit.* p. 61.

DESC como los derechos civiles y políticos cuestan y requieren de políticas públicas para su plena vigencia. Esto se logra a través de un entendimiento apropiado de la progresividad.

Tal como lo ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), si bien la plena realización de los derechos puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve luego de la entrada en vigor del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).<sup>25</sup> En razón de ello es que el argumento de la progresividad, para evitar implementar estos derechos, resulta discutible. Como veremos más adelante, estos derechos, como son el derecho a la salud, la educación o a la vivienda juegan un rol muy importante en la lucha contra la pobreza<sup>26</sup>, por lo cual no puede permitirse que los Estados incumplan sus obligaciones internacionales bajo estos argumentos. En ese sentido, una interpretación dinámica del concepto y coherente con el Derecho Internacional de los derechos humanos debe llevar a comprender la noción de progresividad en dos sentidos complementarios: de una parte, en el sentido de que ciertamente la satisfacción plena de los derechos establecidos en el Pacto conlleva una cierta *gradualidad*, pero a la vez también implica una noción de avance hacia un objetivo.<sup>27</sup> La forma de llegar es a través de la elaboración e implementación de políticas públicas. No obstante, esas decisiones no pueden basarse únicamente en las percepciones de quienes formulan políticas públicas sino que se debe buscar la participación de la ciudadanía para un mejor diseño y ejecución.

La progresividad, por tanto, resulta una característica innegable de los derechos humanos, en particular de los DESC. No obstante, como se ha señalado, esta no debe llevar a la inacción, sino que la capacidad de propuesta y regulación debe ser continua. Los Consejos Nacionales analizados en esta investigación buscan responder a dicha

---

<sup>25</sup> CDESC. (1990). *Observación General N° 3*. La índole de las obligaciones de los Estados partes adoptada el 14 de diciembre de 1990, parágrafo 2.

<sup>26</sup> Por ejemplo, al respecto, es posible destacar que el Comité CDESC ha señalado que la educación es el “principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades”. CDESC. (1999). *Observación General N° 13*. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto) E/C.12/1999/10, p. 1.

<sup>27</sup> COURTIS, Christian. (2006). “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”. En: COURTIS, Christian (Comp.). *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto, p. 8.

demanda a partir de la comprensión del problema del trabajo, salud y educación como problemas de derechos humanos que requieren de legislación específica y la aplicación de políticas públicas adecuadas para su solución. Resultará pertinente, por tanto, identificar si la mala comprensión del fundamento de los DESC limita las posibilidades de acción de estos consejos o si, por el contrario, al menos dentro de estos espacios, los derechos a la salud, educación y trabajo son abordados como verdaderas garantías de vida digna y, en contrapartida, como verdaderas obligaciones estatales que, aunque progresivas, no deben quedar en lo retórico.

## 1.2. El contexto latinoamericano como inhibidor de la participación ciudadana

La población, en general, y la sociedad civil, como forma organizada de la ciudadanía, participan de diversas formas en la postulación, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. En tal sentido, la participación ciudadana tiene un efecto democratizador y de legitimización sobre el accionar público.

Esto resulta particularmente importante en el contexto latinoamericano y peruano donde nos encontramos en un contexto de privatización de las políticas públicas que suele apartar a los ciudadanos de la toma de decisiones. Esto se da en el marco del proceso de globalización. Este es un fenómeno complejo y multidimensional que evoca a una multiplicidad de cambios que se presentan en la actualidad. Tales cambios tienen que ver, por ejemplo, con la forma de transmitir la información y cómo esto influye en la toma de decisiones de diversa índole. Esta nueva configuración impacta cómo se toman las decisiones económicas y políticas. Una única decisión puede tener un impacto muy fuerte en el resto del planeta. Tal es la configuración de la globalización. Dentro de dicho marco, es posible encontrar diversos procesos económicos, sociales y políticos que se van presentando. Será especialmente relevante para esta investigación la globalización económica en América Latina que se tradujo en un proceso de desregulación desde finales de la década de los 80. Cabe señalar, no obstante, que, como suele suceder en cualquier proceso, el proceso de desregulación no es homogéneo. Desde 2006, el Banco Mundial ha comenzado a pensar, por ejemplo, su rol con respecto a los derechos humanos.<sup>28</sup> Luego ha trasladado este interés a la

---

<sup>28</sup> DAÑINO, Roberto. (2005). "The legal aspects of the World Bank's work on human rights: some preliminary thoughts". En: *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*. ALSTON, Philip y Mary ROBINSON (Eds). Oxford University Press.

creación y constante validación de salvaguardas. A pesar de ello, no se ha hecho lo suficiente para que esta institución tenga una real política en dicho sentido.<sup>29</sup>

Siguiendo con la argumentación inicial, desde finales de la década de 1980, la región latinoamericana cambió el modelo económico que se había forjado en las décadas anteriores. Durante la década de 1930, América Latina pasó a tener, mayoritariamente, un modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones a través del cual se buscaba el fortalecimiento de la industria interna. No obstante, tal modelo no pudo sostenerse en los años 80 por un desequilibrio de los aparatos estatales que debían encargarse de la industria y los servicios. De la misma forma, el contexto internacional, liderado por los gobiernos de Thatcher y Reagan e impulsado por los diferentes órganos de Bretton Woods,<sup>30</sup> empujaba a los países a adoptar políticas neoliberales. Esto tuvo consecuencias en diferentes países de América Latina. Es posible encontrar ejemplos de la aplicación de políticas neoliberales en distintos ámbitos. Así, por ejemplo, se puede nombrar la Ley Orgánica Constitucional de Educación impulsada por Pinochet en Chile,<sup>31</sup> la receta de la desregulación (o mala regulación) en Perú,<sup>32</sup> las políticas de Sánchez de Lozada en Bolivia<sup>33</sup> y otros más. Todos estos hechos forman parte de un mismo fenómeno: la globalización. Si bien, como ya se señaló, la globalización es un fenómeno multidimensional; no deja de ser real que su cara más conocida es la de la globalización económica, a la que no se puede dejar de calificar de neoliberal. Tal proceso se basa en la liberalización y desregulación del sistema económico.<sup>34</sup>

Las acciones que se llevan a cabo para plasmar el paradigma neoliberal son, en esencia, dos: la privatización y la liberalización de mercados. Ambos contenidos son distintos, aunque pueden superponerse. La primera involucra “el traspaso de activos, manejo, funciones o responsabilidades que antes pertenecían o eran llevadas a cabo

---

<sup>30</sup> MATTEI, Ugo y Laura NADER. (2013). *Saqueo. Cuando el Estado de Derecho es ilegal*. Lima: Palestra Editores, p. 62. Para ver cómo influyeron el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en el caso del derecho a la salud, ver EWIG, Christina. (2012). *Neoliberalismo de la segunda ola. Género, raza y reforma del sector salud en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp 92–124.

<sup>31</sup> CHILE. Ley N° 18.962, Ley Orgánica Constitucional de Educación publicada el 10 de marzo de 1990.

<sup>32</sup> TÁVARA, José I. (2006). “La regulación del poder de mercado y la transición a la democracia”. En CRABTREE, John. (2006). *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos.

<sup>33</sup> MATTEI, Ugo. (2013). *Bienes comunes. Un manifiesto*. Madrid: Trotta, p. 87.

<sup>34</sup> GÓMEZ ISA, Felipe (2005). “Globalisation, privatisation and human rights”. En: DE FEYTER, Koen y Felipe GÓMEZ ISA (Eds.) *Privatisation and human rights in the age of globalisation*. Antwerp: Intersentia, p. 12.

por el Estado a actores privados”.<sup>35</sup> La liberalización, por su parte, hace referencia a un proceso por el cual se abren mercados cerrados a la competencia.<sup>36</sup> Para ejemplificar esta diferencia se puede mencionar el caso de la telefonía fija en Perú: primero hubo un proceso de privatización por el cual todos los activos de la Empresa Peruana de Telefonía pasaba a manos de un privado (Telefónica), y en un segundo momento se abrió la competencia a otras compañías.

Como pequeño excurso, cabe señalar que sí existe en la región iniciativas que abogan por una mayor actuación estatal con respecto a las funciones de los privados. En tal sentido, es posible señalar algunos casos de mayor acción estatal, como son los de Bolivia y Ecuador. En ambos países, el hastío se trasladó al ámbito político y se plasmó en nuevos textos constitucionales. Estas nuevas constituciones reconocieron más derechos y buscaron comulgar el Derecho Internacional con el Derecho Interno, entendiendo que era necesaria una mayor protección de los derechos humanos<sup>37</sup> y realizaron una refundación del Estado.<sup>38</sup> En el ámbito económico, estas constituciones (y quienes las impulsaron) apostaron por modelos que pudiesen superar el neoliberalismo desde entradas basadas en los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas. Sin embargo, es importante señalar que este “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, como práctica política, ha caído en los mismos vicios de sus predecesores, en especial en lo referente a la concentración de poderes.<sup>39</sup> Otros países, como Uruguay, Brasil y Argentina también han iniciado procesos de mayor acción estatal que no involucraron el cambio constitucional. No obstante, no en toda la región las opciones políticas vinculadas con una mayor acción estatal han llegado al poder.

Continuando con la aplicación de la privatización en la región, es importante mencionar que las políticas de privatización no se dieron de manera aislada, sino que fueron parte de un esfuerzo conjunto de diferentes actores del sistema internacional. Ya se ha mencionado la influencia de los gobiernos de los países desarrollados. Pero,

---

<sup>35</sup> COOMANS, Foons y Antenor HALLO DE WOLF. (2005). “Privatisation of education and the right to education”. En: DE FEYTER, Koen y Felipe GÓMEZ ISA (Eds.). *Privatisation and human rights in the age of globalisation*. Antwerp: Intersentia, p. 241.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> DE SOUSA SANTOS, Boaventura. (2010) *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad y Programa Democracia y Transformación Global.

<sup>38</sup> CORREA, Rafael. (2009). *Ecuador: De Banana Republic a la No República*. Bogotá: Debate.

<sup>39</sup> COUSO, Javier. (2014). “Las democracias radicales y el ‘nuevo constitucionalismo latinoamericano’”. En: SELA 2013. *Derechos humanos: posibilidades teóricas y desafíos prácticos*. Buenos Aires: Librería.



adicionalmente, al hablar del contexto internacional, es necesario evaluar la actuación de los organismos financieros en esa época. Así, por ejemplo, se debe señalar que los programas de ajuste estructural (PAE) promovidos por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) “agravaron –cuando fue posible– el estado de los derechos económicos sociales y culturales”<sup>40</sup> en los países en los que actuaron. Y es que la implantación de una orientación neoliberal nunca se preguntó por las consecuencias que tendrían tal proceso en los derechos humanos ni mucho menos si la estructura estatal estaría en la posibilidad de monitorear y supervisar dichos procesos. En tal sentido, la lógica que guiaba a dichas organizaciones, es decir, que el crecimiento económico producido por la desregulación llevaría al desarrollo, era falaz. Como ejemplo de esto, es posible llamar la atención sobre la reflexión que hace Roxana Barrantes<sup>41</sup> sobre la expansión de la cobertura del servicio eléctrico en el Perú. Dicha autora señaló, en 2005, que “si, en lugar de mirar los indicadores agregados para el país, miráramos los indicadores de la cobertura en áreas rurales: ¡saldríamos como país muy mal parados en las comparaciones internacionales!”<sup>42</sup> En tal sentido, confiar que el ánimo de rentabilidad de las empresas va a solucionar los problemas sociales de cualquier país, incluyendo el peruano, no tienen asidero en la realidad.

Tal proceso de neoliberalización tuvo diversas connotaciones en el ámbito político, económico y jurídico. Al respecto, es posible señalar que en casi todos los países latinoamericanos se implementaron programas de ajuste estructural<sup>43</sup> que consistían básicamente en la reducción de aranceles e impuestos de consumo, la reducción dramática del gasto social, la privatización de las empresas públicas y de los servicios públicos. Adicionalmente, se construyeron marcos jurídicos que permitían asegurar el retorno de las inversiones y la imposibilidad de que tales reformas fuesen cuestionadas por la vía política o jurídica.<sup>44</sup> Finalmente, se logró cooptar a las élites tecnocráticas

---

<sup>40</sup> GÓMEZ ISA, Felipe. (2005), *op. cit.*, p. 14.

<sup>41</sup> BARRANTES, Roxana. (2005). “Servicios públicos y equidad”. En: VICH, Victor (Ed.). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: IEP.

<sup>42</sup> BARRANTES, Roxana. (2005), *op. cit.*, p. 84.

<sup>43</sup> MATTEI, Ugo y Laura NADER. (2013), *op. cit.*, pp. 91–93.

<sup>44</sup> Ejemplo claro de esto es el segundo párrafo del artículo 62 de nuestra Constitución:

“La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.

Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente”.

para que la toma de decisiones no perjudique a las empresas extranjeras que ingresaban a los mercados locales. Esto fue posible gracias a la “puerta giratoria” del Estado<sup>45</sup> o a redes epistémicas.<sup>46</sup> El primer mecanismo consiste en una situación por la que los funcionarios públicos encargados de las decisiones económicas del Estado “van y vienen” del Estado y a las empresas privadas a las que deberían regular. En este sentido, por ejemplo, un gerente de banco es contratado por la entidad reguladora por un periodo de tiempo y luego vuelve a la empresa privada. Si bien esto no es malo en sí mismo, sí puede llegar a generar conflictos de interés. La segunda forma es más sofisticada y tiene que ver con lograr que todos los funcionarios públicos provengan de ciertas universidades o *think tanks* de cierta orientación ideológica. Así, por ejemplo, es memorable la influencia de los economistas graduados de la Universidad de Chicago en la política económica de Chile durante la dictadura de Pinochet.<sup>47</sup>

El contexto de desregulación en América Latina fue fuerte, aunque irregular. Dependiendo del país y de su tejido social, la aventura neoliberal tuvo más o menos fuerza. Presidentes como Fujimori, Noboa, Menem, Sánchez de Lozada o Collor de Melo implantaron políticas neoliberales en sus respectivos países como recetas para enfrentar la crisis económica. Es indudable que, en muchos casos, la privatización de industrias fue beneficiosa. Con respecto a los servicios, es posible afirmar que se dio una indudable expansión de los mismos.<sup>48</sup> No obstante, es posible apreciar en América Latina (y en otros países del Sur o Tercer Mundo)<sup>49</sup> una necesidad por una vuelta a la acción pública.

Este proceso de globalización y privatización se mezcla con otros dos procesos que se producen en el ámbito del entendimiento estatal. De acuerdo con Avritzer,<sup>50</sup> la democracia ha pasado por dos procesos que también alejan a la ciudadanía de la posibilidad de tomar decisiones. En primer lugar, la labor estatal se ha sofisticado y profesionalizado. En tal sentido, la propia expansión de la acción del Estado demanda

---

<sup>45</sup> TÁVARA, José I. (2006), *op. cit.*, p. 220.

<sup>46</sup> EWIG, Christina. (2012). *Neoliberalismo de la segunda ola. Género, raza y reforma del sector salud en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp 99–109.

<sup>47</sup> KLEIN, Naomi. (2008). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Buenos Aires: Paidós.

<sup>48</sup> Al respecto ver TÁVARA, José I. (2006), *op. cit.*

<sup>49</sup> DE SOUSA SANTOS, Boaventura (Coord.). (2005). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

<sup>50</sup> AVRITZER, Leonardo. (2005). Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil. En: DE SOUSA SANTOS (Coord.), *op. cit.*

la formación de burocracias especializadas que suelen excluir a los ciudadanos. Asimismo, hay un aislamiento de las élites para preservar el interés común, pues se sospecha de la “irracionalidad de las sociedades de masas”<sup>51</sup>.

En tal sentido, existe un contexto que, desde perspectivas económicas y políticas, ha apartado a la ciudadanía de la posibilidad de decidir qué es lo que hace el Estado con los problemas de las personas. Esto reclama un cambio en la forma de entender las políticas públicas y en la forma de comprender las posibilidades de acción de la sociedad en general. No obstante, como se señaló líneas arriba, hay una vuelta al Estado. Este fenómeno no es privativo de los países ya indicados. En el Perú también se aprecia una nueva demanda de participación que no es satisfecha adecuadamente<sup>52</sup>, aunque se van abriendo espacios a nivel local, regional y nacional. Evidentemente, el Estado no puede ser tomado como un ente único, sino como un cúmulo de intereses y organizaciones. En tal sentido, hay ocasiones en que la participación de la sociedad civil no es tomada en cuenta, como fue el caso de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.<sup>53</sup>

### 1.3. Las formas de participación de la sociedad civil

La sociedad civil incluye un concepto amplio de organizaciones a través de las cuales la población actúa para la consecución de ciertos fines. Diez Hurtado<sup>54</sup> señala que la sociedad civil peruana está compuesta de la siguiente manera:

- Organizaciones y gremios.
- Organizaciones de servicios, como pueden ser las Asociaciones de Padres de Familia (Apafa).
- Organizaciones de seguridad y defensa de derechos humanos, como puede ser la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecido del Perú – Anfasep, por ejemplo.
- Las ONG y redes interinstitucionales.

---

<sup>51</sup> Al respecto, ver REMY, María Isabel. (2005). Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo. Ponencia preparada para la ISTR – V Conferencia Regional para América Latina y el Caribe.

<sup>52</sup> DIEZ HURTADO, Alejandro. (2010). Estado y sociedad civil. En: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD PERÚ. *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima.

<sup>53</sup> *Ibid.* p. 173.

<sup>54</sup> *Ibid.* Pp. 168–169.

- Las iglesias.
- Las naciones, comunidades y organizaciones indígenas.
- Otras organizaciones como pueden ser las de índole deportiva o cultural.

Son estos los actores que interesan a la investigación, puesto que sirven como vehículos para la transmisión de intereses de la población hacia el Estado.

Por otro lado, de acuerdo con María Isabel Remy, hay dos ejes para el entendimiento de las dinámicas de la participación ciudadana. El primer eje se refiere a si el mecanismo de participación está institucionalizado o no. El segundo eje tiene que ver con que si el espacio es de toma de decisiones o de diálogo y propuesta. De acuerdo con dicha descripción, es posible establecer cuatro campos de participación ciudadana. Así, el primer campo es el de la toma de decisiones institucionalizada. En tal sentido, es posible encontrar en este espacio a “los mecanismos definidos como de democracia directa, es decir, los derechos ciudadanos de iniciativa legislativa, de referéndum y de revocatoria, y de revocatoria de autoridades electas.”<sup>55</sup> En estos espacios, el derecho no se ejerce a través de un representante, sino que cada ciudadano toma la decisión. En tal sentido, no es la “sociedad civil organizada” la que toma una decisión, sino la población o la ciudadanía.<sup>56</sup> Es posible decir entonces que en esta clase de mecanismos lo más importante es el número de ciudadanos que participan y la decisión que toman, y no la calidad de las personas ni de sus argumentos. Cabe resaltar, adicionalmente, que “los costos transaccionales son más elevados y, aunque la sociedad civil no sea el sujeto de la participación, requiere de organizaciones fuertes y capaces de asumirlos.”<sup>57</sup>

El segundo campo es el de los mecanismos de diálogo y el de propuestas de carácter institucionalizadas. Este ámbito, que será el que se explorará más ampliamente en todo este trabajo, tiene características particulares que vale la pena analizar. En primer lugar, estos espacios no son canales de decisión de la población (a diferencia de un referéndum), sino que son espacios estatales donde el órgano suele plantear la agenda<sup>58</sup> (aunque, como se verá más adelante, no es imposible que esto llegue a suceder) e invita a ciertas organizaciones. Por tanto, la contraparte ya no es la población, sino la sociedad civil organizada.

---

<sup>55</sup> REMY, María Isabel (2005), *op. cit.*, p. 9.

<sup>56</sup> *Ibidem.*

<sup>57</sup> *Ibid.* p. 10.

<sup>58</sup> *Ibid.* p. 11.

De acuerdo con Remy<sup>59</sup>, existen tres factores relevantes al momento de evaluar estos espacios y su posibilidad de ser eficaces al momento de establecer políticas públicas:

- La posibilidad y capacidad de construir consensos.
- La representatividad de los participantes.
- La apertura de los funcionarios públicos a las propuestas planteadas.

El primero de estos factores parece ser uno de los más complejos e involucra una doble labor. En primer lugar, es necesario que existan consensos al interior de los mismos representantes de la sociedad civil. Ya luego, en un segundo momento, es necesario que ese consenso sea posible en el mismo órgano de participación. En tal sentido, lo relevante en este caso no serán los votos sino otras formas de capital político (capacidad de convencimiento, posibilidad de movilización, argumentación técnica) los que serán relevantes para alcanzar el consenso y permitir una efectiva incidencia en la formulación de políticas públicas. Evidentemente, esta necesidad de alcanzar el consenso (que en algunos casos, como el del Consejo Nacional del Trabajo, es indispensable) requiere tiempo y puede llegar a desgastar recursos. Esto genera situaciones poco favorables a la legitimización de la actividad política, como el hecho de tomar decisiones generales y abiertas a la interpretación que pueden ser consensuadas, pero que tienen poco efecto en la realidad.

El segundo factor, el de la representatividad, también tiene particularidades en cada caso. Y es que la representatividad no siempre responde a criterios electorales sino de sociedad civil. En tal sentido, hay sistemas de participación política que generan que la propia población encuentre a sus representantes como el proceso de presupuesto participativo en Porto Alegre (Brasil), proceso en el que la sociedad civil tiene varias reuniones para decidir sus intereses y sus representantes.<sup>60</sup> No obstante, en la mayoría de los casos, la representación de la “sociedad civil” viene dada por un cargo o un conocimiento especializado. En tal sentido, es posible señalar que:

La expresión “representantes de la sociedad civil” resulta equívoca. Puede aludir a la presencia de personas que representan los sectores de la sociedad civil con intereses en el ámbito de decisiones públicas en el que participan (los representantes de gremios de trabajadores, campesinos o empresarios). Pero

---

<sup>59</sup> *Ibíd.* p. 12.

<sup>60</sup> *Ibíd.* p. 13

puede aludir también a personas que representan organizaciones cuyo rasgo particular es no ser partidos políticos, aunque no representen, estrictamente, sectores sociales (ONG, asociaciones culturales, dignatarios de iglesias, etc.). O que se considere que alguien representa un sector porque su precisa organización pertenece al sector, pero las demás organizaciones ni lo eligieron (ni eventualmente saben que están “representadas”). Al límite, como “representante de la sociedad civil” puede considerarse cualquier persona (un civil que vive en la sociedad), aunque no represente una organización. El punto es que la expresión suele evocar que con su presencia, en cualquiera de los casos, está representada la sociedad civil en su diversidad. La ambigüedad sobre la representatividad de quienes conciertan políticas públicas parte de la ambigüedad acerca de qué es lo que se concierta: se conciertan intereses diversos, eventualmente divergentes; o se conciertan opiniones, buenas ideas o propuestas interesantes.<sup>61</sup>

Es por ello que la forma de representatividad afectará también la eficacia para la formulación de políticas públicas. Quienes sean representantes únicamente por su condición de “personalidades” no serán sometidos a escrutinio público ni tendrán la obligación de llevar una agenda determinada. Quienes ingresen representando a un gremio específico (un colegio profesional o un sindicato) tendrían un deber únicamente con sus asociados. En cambio, representantes elegidos por voto popular tendrían que someterse a un escrutinio público y llevar la agenda planteada por sus votantes.

Finalmente, el tercer factor para evaluar cómo funcionan estos espacios es cómo responden las autoridades y qué tan abiertas están a participar verdaderamente en dichos espacios, proporcionar información y aplicar los lineamientos que se tomen. Es así como la obligatoriedad de los acuerdos puede ser definida por la misma autoridad.<sup>62</sup> Ello, como se verá en el desarrollo del presente texto, puede variar dependiendo de la autoridad. Así, en algunos casos, los consensos podrán ser decisivos y, en otros, por el contrario, no tendrán ninguna efectividad.

El tercer campo de participación ciudadana es el del diálogo o propuesta no institucionalizada que se canaliza a través de las acciones de incidencia o *lobby*. En este campo suelen moverse las ONG o iniciativas ciudadanas que buscan aportar al debate público a través de estudios. Lamentablemente, este campo tiene varias

---

<sup>61</sup> *Ibid.* pp. 13–14.

<sup>62</sup> *Ibid.* p. 15

limitaciones fácticas. En primer lugar, suelen depender del financiamiento de fuentes de cooperación, por lo que las iniciativas solo podrán desarrollarse mientras atraigan la atención de dichas fuentes. Adicionalmente, hay que hacer pasar la propuesta por el filtro de la conveniencia política. Es decir, un legislador o decisor en materia de política pública solamente asumirá la iniciativa si le es conveniente o funcional en su agenda política. Por tanto, los argumentos técnicos no serán determinantes para ello. En el Perú, un ejemplo de éxito de esta forma de participación la representa la iniciativa legislativa que penalizó la ley contra el acoso callejero. A través de la incidencia con legisladores y otras formas de participación se logró la promulgación de dicha norma a pesar de la incredulidad de algunas personas<sup>63</sup>

Finalmente, el último campo de participación que señala Remy corresponde a la movilización ciudadana. Este espacio ni es institucionalizado ni busca el diálogo. Usualmente, el acudir a este espacio puede servir como apoyo a otras formas de participación o, como bien señala Remy, puede evidenciar que “los demás mecanismos no funcionan suficientemente, que los representantes no representan, que la participación ciudadana no está abierta a discutir problemas de alta relevancia de las personas y/o que la alta fragmentación de los intereses inhibe de utilizar mecanismos mayoritarios de participación directa”.<sup>64</sup> A continuación, se presenta una tabla que resume las formas de participación antes planteadas.

### FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

	Toma de Decisiones	Diálogo y Propuesta
Institucionalizado	Referéndum, revocatoria de autoridades, iniciativa legislativa, presupuesto participativo	Mesas de Diálogo, Mesa de Lucha de Concertación contra la Pobreza, Consejos Nacionales
No Institucionalizado	Movilizaciones, marchas, plantones, actos públicos	Lobby, incidencia con autoridades

*Elaboración propia*

<sup>63</sup> Ley N° 30314, Ley para prevenir y sancionar el acoso sexual en espacios públicos. Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 26 de marzo de 2015

<sup>64</sup> REMY, María Isabel (2005), *op. cit.*, p. 18.

Como señala Oxhorn, “la calidad del espacio público se determina, por lo tanto, por los grupos que incluye (y los que excluye), así como por el significado de tal inclusión en lo que respecta a la capacidad de los actores de seguir los intereses que determinan para sí mismos al contribuir a la definición del carácter de la unidad política y los detalles de las políticas públicas.”<sup>65</sup> Por ello, estos nuevos espacios, a su vez, configuran un ámbito de competencia para definir derechos ciudadanos, pero también para conquistar intereses propios de los sectores representados, siendo un escenario de negociación y lucha social.<sup>66</sup> En esta dinámica de negociación, el Estado juega un rol importante cuando permite crear un sentimiento de comunidad e identidad compartida, de modo que viabiliza oportunidades e incentivos para que diferentes grupos se organicen en torno a intereses comunes y, tal vez lo más relevante para el curso de las políticas públicas, reconozcan derechos ciudadanos<sup>67</sup>(que suelen ser la legitimización de demandas sociales, resultado de “luchas y negociaciones entre Estados en expansión y sus sujetos [que] crearon la ciudadanía donde no existía antes”<sup>68</sup>). Esto resulta particularmente importante en países latinoamericanos donde la sociedad civil y la democracia han sido históricamente frágiles.<sup>69</sup> En esos escenarios, señala Oxhorn:

(...) desde un enfoque colectivista que enfatiza la importancia de las relaciones entre organización y relaciones de poder (...) las sociedades civiles fuertes reflejan la capacidad que tienen los grupos desfavorecidos y los grupos marginados para organizarse por sí mismos. Es a través de esta organización autónoma que los grupos pueden definir y defender sus intereses y prioridades colectivas en competencia con otros actores de la sociedad civil, así como en las interacciones entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Esto, a su vez, implica que la sociedad civil tiene que jugar un papel importante en promocionar más democracias incluyentes (Habermas, 1992) al demandar respeto para ambos derechos, los individuales y los colectivos (...) e implica también que la debilidad de la sociedad civil en América Latina es una de las razones por las que existen los notorios problemas históricos de inequidad y exclusión socioeconómica.<sup>70</sup>

---

<sup>65</sup> OXHORN, Philip. (2008). Espacio público, mercado y democracia. *Metapolítica*, 57, enero-febrero, p. 51.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> *Ibid.* pp. 52-53.

<sup>68</sup> *Ibid.* p. 53.

<sup>69</sup> Sobre el tema ver OXHORN, Philip. (2014). “La sociedad civil de adentro hacia afuera. Comunidad, organización y desafío de la influencia política”. *Rev. Mex. Cienc. Polít. Soc.* [online], vol.59, No. 222 [citado 2015-09-01], pp. 257-278. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-19182014000300011&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000300011&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0185-1918.

<sup>70</sup> *Ibidem*.



Este enfoque permite a su vez valorar las formas pacíficas de transformar conflictos, especialmente presentes:

(...) en sociedades marcadas por altos niveles de desigualdad y exclusión social (y en donde) el tejido social que define a las sociedades civiles fuertes necesita ser diverso para capturar las complejidades de la exclusión y asegurar que aquellos quienes están marginados, o en desventaja, puedan participar en la decisión de los resultados políticos. Por tanto, si las sociedades “modernas” parecen no ser conflictivas se debe al papel que la sociedad civil desempeña al mediar el conflicto de modos relativamente pacíficos y, no porque el conflicto esté ausente.<sup>71</sup>

Esta transformación de lo público evoluciona entonces por el tipo de relación que se dé entre Estado y sociedad civil, creando nuevos sentidos sociales de creencias y valores<sup>72</sup>, pero también de prácticas políticas en torno a bienes públicos. Si bien los estudios sobre la sociedad civil y su rol en las políticas públicas son bastante recientes –los estudios sobre quién decidía en temas públicos estaban centrados en el Estado o en el mercado-<sup>73</sup> hoy existe ya un consenso en que los estudios sobre democracia y políticas públicas requieren una mirada también de los espacios de democracia participativa “que pretendían dar mayor transparencia y eficacia a la acción administrativa, incorporando a la ciudadanía como cliente y actor central al que se debe su buena gestión”.<sup>74</sup> La apertura de la sociedad civil a espacios de participación en los sistemas democráticos, se convierte, por tanto, en un factor clave para la gobernanza y la democratización.

---

<sup>71</sup> *Ibidem.*

<sup>72</sup> PENSO, Cristina. (2013). “Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la construcción de una nueva institucionalidad”. En: *Administración y Organizaciones*, año 16, no. 31, diciembre, p.96.

<sup>73</sup> VALENCIA, Germán. (2012). “Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas”. *Papel Político*, vol. 17, No. 2, p. 472.

<sup>74</sup> *Ibid.* p. 474.

## 1.4. Los Consejos Nacionales como espacios de promoción de la participación social

Dentro del cuadrante propuesto por Remy como institucionalizado de diálogo y propuesta, es posible encontrar la figura de los Consejos Nacionales. Estos son espacios a través de los que la sociedad civil busca incidir en la realización de políticas públicas. Si se buscara añadir alguna otra forma de clasificación de la participación, cabría traer a colación la investigación de Tanaka sobre la complejidad de la participación (baja, media, alta).<sup>75</sup> De acuerdo con el propio autor, la “complejidad baja corresponde a comunidades de pobreza extrema, pequeñas, homogéneas y aisladas de centros urbanos o de sus zonas consolidadas, con identidades comunales fuertes; la media, a comunidades pobres, pero más grandes, heterogéneas y más integradas a centros urbanos; la complejidad alta se da en contextos urbanos consolidados.”<sup>76</sup> En el caso de los Consejos Nacionales, la participación en estos espacios es de complejidad alta e involucra a distintos actores sociales con un cierto nivel de especialización y diferentes intereses en juego. Ello genera riesgos y oportunidades. Los riesgos podrían estar vinculados a la no existencia de “mecanismos de coordinación y control”<sup>77</sup>, lo que puede llevar a la “fragmentación, exacerbación de conflictos, lógicas de exclusión, y manipulación política por parte de agentes externos.”<sup>78</sup> Por otra parte, si esos riesgos se conjuran, se puede prever que “en contextos de alta complejidad, la interacción entre actores sociales plurales legitimados y cooperativos permite fortalecer la sociedad civil, poner en la agenda pública los intereses populares, lo que a mediano plazo permite pensar en la democratización de la sociedad y el Estado.”<sup>79</sup> El desarrollo del presente texto nos permitirá analizar si fue posible o no conjurar los riesgos desde estos espacios.

Los Consejos Nacionales de este estudio han sido diseñados como espacios consultivos para la elaboración de la política en cada sector. Se trata en todos los casos de espacios

---

<sup>75</sup> TANAKA, Martín. (2001). *Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Consorcio de Investigación Económico y Social (CIES). Disponible en: <http://old.cies.org.pe/files/documents/investigaciones/pobreza/participacion-popular-en-las-politicas-sociales.pdf>

<sup>76</sup> *Ibíd.* p. 71.

<sup>77</sup> *Ibíd.* p. 72.

<sup>78</sup> *Ibidem.*

<sup>79</sup> *Ibíd.* p. 73.

institucionales relativamente jóvenes, con 13 años de funcionamiento y con diferentes procesos de consolidación.<sup>80</sup>

Estas instituciones, además, no solo están formadas por los planos formales de su estructura organizativa (que proviene de la propia normatividad que le da origen) sino que además están cargada de prácticas, valores y discursos que subyacen en las organizaciones y que generan cuadros de normas y procedimientos en su interior. De allí que la estructura funcional de una organización sea tan importante como “los implícitos (...) que no aparecen de modo inmediato, pero que le otorgan sentido”.<sup>81</sup> Así, lo propiamente organizacional está hecho de “modelos, funciones, medios, objetivos, es decir, aquello que constituye su existencia concreta, formal e inmediata”.<sup>82</sup> Esto implícito constituye también un espacio de la creatividad individual y colectiva<sup>83</sup>, pues se trata de cómo es que se da la vida regularmente en esos espacios de construcción institucional, en los que, además, se construyen identidades sociales, entendidas como “un modo de definición social del individuo, que le permite situarse en el sistema social y ser identificado por otros, en una relación de identificación y de diferenciación.”<sup>84</sup>

Estos Consejos Nacionales no se corresponden con las llamadas “instituciones de derechos humanos”<sup>85</sup>-como pueden ser *los Ombudsmen*, por ejemplo- sino más bien con instancias de participación social dentro del ciclo de las políticas públicas que

---

<sup>80</sup> Si bien el CNE y el CNT tienen su origen en las décadas de 1980 y 1990, es recién en 2002 cuando se configuran como espacio consultivo propiamente dicho, justamente en el mismo año en que conforma el CNS.

<sup>81</sup> BARRIGA, Silverio (1979), *op. cit.* p. 24.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> *Ibid.* p. 25.

<sup>84</sup> BOLÍVAR, Antonio, Manuel FERNÁNDEZ y Enriqueta MOLINA. (2005). “Investigar la identidad profesional del profesorado: Una triangulación secuencial”. *FQS* 6(1), artículo 12.

<sup>85</sup> De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, se entiende que las instituciones de derechos humanos “abarcan desde las comisiones nacionales de derechos humanos, pasando por las oficinas de los mediadores y por los “defensores” del interés público y de otros derechos humanos, hasta los *défenseurs du peuple* y los defensores del pueblo.” Adicionalmente, se señala que la institución suele ser “establecida por el gobierno, goza de un alto grado de autonomía con respecto al ejecutivo y al legislativo, tiene plenamente en cuenta las normas internacionales de derechos humanos aplicables al país interesado y está encargada de realizar diversas actividades para promover y proteger los derechos humanos.” CDESC. (1998) *Observación General N° 10* La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. E/C.12/1998/25. 10 de diciembre de 1998, párr. 2.

generarían mayor legitimidad de las mismas. Estas instancias buscan no solo mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, sino también profundizar los espacios democráticos en países con bajos niveles de representatividad en sus sistemas políticos.<sup>86</sup> Por ello, son muchos los autores que postulan la necesidad de tener espacios como estos en la lógica de “romper las brechas de inequidad y ausencia de desarrollo, a través de consensos políticos, sociales y técnicos.”<sup>87</sup> De allí que espacios como estos pueden fortalecer la construcción de una sociedad civil más participativa dentro de canales “de interacción en la hechura y la planeación de las políticas públicas ‘desde abajo’, para que se conviertan en elementos potenciales de democratización de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, así como también pueden convertirse en el mecanismo que equilibre y que dé la pauta para la construcción de la nueva gobernabilidad a las acciones políticas del Estado.”<sup>88</sup>

En ese sentido es importante ver que si bien, en principio, la sociedad civil es una posibilidad dependiendo del contexto social, esta “no se genera de manera automática, sino que debe de haber una serie de aspectos que permitan su aparición”<sup>89</sup>. En el caso peruano, en concreto, se constata un importante capital social en las organizaciones sociales.<sup>90</sup> Estas han venido preparándose desde la década de 1990 con propuestas de políticas universales, inclusivas y democráticas, al menos en los campos de la política de salud y educación, y ello ha permitido que los Consejos Nacionales (ciertamente con algunas limitaciones) puedan ser efectivamente un espacio de consulta y propuesta importantes para el país. Sin embargo, es preciso también tener en cuenta las otras formas de participación ciudadana propuestas por Remy para complementar el análisis de la participación social en el país. Si bien es cierto que los Consejos Nacionales se han constituido, en la medida de lo posible, en espacios de consulta y propuesta, las dinámicas desarrolladas en ellos se han visto desconectadas de otras formas de participación. Un ejemplo de esto vendría a ser el hecho de que la Ley 30288, Ley que Promueve el Acceso de Jóvenes al Mercado Laboral y a la Protección Social, más conocida como Ley “Pulpín” nunca fue agendada ni discutida en el Consejo Nacional

---

<sup>86</sup> VILLAFUERTE, Luis. (2014). “Políticas públicas y participación social: hacia la generación del capital social en el México del siglo XXI”. *Administración y Organizaciones*, año 17, N° 32, junio, p.75.

<sup>87</sup> *Ibid.* p. 80.

<sup>88</sup> *Ibidem.*

<sup>89</sup> *Ibid.* p. 88.

<sup>90</sup> Por ejemplo, para el caso de lo relativo a justicia transicional a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Ver YOUNGERS, Coletta. (2003). *Violencia política y sociedad civil en el Perú: historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*. Lima: IEP.

de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE), sino que fue enviada directamente desde el Ejecutivo al Congreso. Las protestas y movilizaciones sociales desarrolladas en contra de la Ley lograron que el Congreso derogue la ley en enero de 2015, pasándose totalmente por alto la legitimización, discusión y búsqueda de consenso de una ley laboral en el espacio participativo que debió ser el CNTPE.

Es interesante anotar que estos espacios han patrocinado mecanismos formales e informales para el debate sobre propuestas, logrando incentivar un tipo de asociacionismo que trasciende la esfera política y que han logrado consolidar bienes públicos más allá de las demandas particulares de sus integrantes. Precisamente los bienes públicos perseguidos o alcanzados distorsionan en algunas ocasiones la naturaleza de la participación ciudadana. Tanaka menciona que el tipo de bien público determina la complejidad de las características de la participación. Por ejemplo, si el bien público perseguido involucra el beneficio de la mayoría de una organización o conjunto de organizaciones o individuos, la participación tendería a ser más eficiente. Por otro lado, si el bien público perseguido no beneficia de igual manera a todos los actores involucrados, la participación misma se podría politizar o generarse dinámicas clientelistas para la obtención de beneficios.<sup>91</sup> Por otra parte, la consolidación de bienes públicos ha generado nuevos capitales de acción colectiva que giran en torno a “la intención (satisfacer demandas generales o particulares), escala de influencia (proyectos locales vs. influencia en políticas públicas), mecanismos (contralorías sociales, consejos locales de planificación pública, consejos comunales) y ámbitos de actuación predominantes (laborales, comunitarios, educativos, gremiales, políticos).”<sup>92</sup> Estos capitales resultan importantes no solo para los actores en sí mismos, sino también para mejorar el espacio público, formado indefectiblemente por la sociedad civil y el Estado.

Este estudio en particular espera aportar a este debate, pero desde una perspectiva de estos espacios de participación social como mecanismos de realización de derechos sociales, línea de estudio que ya ha venido explorándose en temas como seguridad

---

<sup>91</sup> TANAKA, Martín. (2001), *op. cit.*

<sup>92</sup> WIESENFELD, Esther y Euclides SÁNCHEZ. (2012). “Participación, pobreza y políticas públicas: 3P que desafían la psicología ambiental comunitaria (El caso de los Consejos Comunales de Venezuela)”. *Psychosocial Intervention*, 21(3), pp. 225-243.

social<sup>93</sup> o lucha contra la pobreza<sup>94</sup> y al que esperamos aportar con el análisis de tres casos de participación social vinculados a los derechos a la educación, salud y trabajo. A partir del marco teórico descrito, y teniendo en cuenta que las categorías presentadas tienen como objetivo último la articulación de propuestas para la satisfacción de derechos, en el siguiente capítulo se presentarán las dinámicas internas de los consejos objeto de estudio desde una perspectiva de gobernabilidad y derechos humanos, con el propósito de extraer conclusiones sobre la efectividad del derecho a la participación y la efectividad en la adopción de políticas de cambio en la satisfacción de los DESC.

---

<sup>93</sup> Ver: VAN GINNEKEN, Wouter. (2013). "La sociedad civil y el piso de protección social". *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 66, pp. 3-4.

<sup>94</sup> Ver: WIESENFELD. Esther y Euclides SÁNCHEZ (2012), *op. cit.*

## 2. La participación en práctica. Dinámicas y resultados de los Consejos Nacionales

---

En esta sección se analizan el funcionamiento, las dinámicas y los resultados que han caracterizado a tres Consejos Nacionales. Estos han tenido diversas trayectorias en la formulación de políticas públicas en nuestro país. Han sido partícipes de distinta normativa y reformas de políticas públicas y programas sociales. En la presente investigación se han definido algunas categorías para el mejor análisis de tres instituciones distintas.

El CNE es un órgano especializado, consultivo y autónomo del Ministerio de Educación (Minedu). Institucionalmente, tiene como principal tarea la elaboración de un plan de desarrollo de la educación peruana, promover la concertación en torno a ella, fomentar espacios participativos y opinar a petición u oficio. Fue creado mediante la Ley 28044<sup>95</sup> y tiene como principales funciones específicas la creación de políticas de estado, la opinión de oficio sobre las mismas y el impulso de procesos de concertación.<sup>96</sup> El nombramiento de sus consejeros depende directamente del ministro, quien cada seis años invita a reconocidas personalidades del medio educativo (educadores, investigadores o promotores educativos) a formar parte del CNE. El Minedu financia los costos operativos de su funcionamiento (honorarios del equipo técnico, local de funcionamiento, dietas de consejeros, etc.). Actualmente, su principal tarea es el seguimiento del Proyecto Educativo Nacional (PEN) para formular propuestas de actualización permanente,<sup>97</sup> así como acompañar el proceso de descentralización educativa cuando son convocados por autoridades subnacionales al respecto.

El CNS, por su parte, fue creado por la Ley 27813, Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud, en el año 2002. De acuerdo con su mandato

---

<sup>95</sup> Ley N° 28044. Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 29 de julio de 2003, artículo 81. Para mayores referencias ver: <http://www.cne.gob.pe/index.php/Misi%C3%B3n-y-funciones/mision-y-funciones.html>

<sup>96</sup> Artículo 81.

<sup>97</sup> Mayor información: <http://www.cne.gob.pe/>

legal<sup>99</sup>, el CNS es un órgano consultivo que tiene la misión de administrar el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud (SNCDs). Adicionalmente, tiene como funciones el proponer la política nacional de salud y el Plan Nacional de Salud; propiciar la coordinación intra e intersectorial en el ámbito de la salud, proponer las prioridades nacionales en salud, proponer una distribución equitativa de los recursos del sector salud y aprobar su memoria anual.<sup>100</sup>

El CNS tiene una composición mixta. Sus representantes pertenecen tanto a diferentes entidades del Estado como a servicios de salud del sector privado y organizaciones sociales de la comunidad. Su labor consiste en ser un órgano consultor y de coordinación en materia de salud.<sup>101</sup> Esta naturaleza, en ocasiones, lo ha llevado a sufrir uno de los problemas mencionados en el acápite 1.4: su labor de coordinación termina siendo de una apelación general que no se traduce necesariamente en políticas públicas específicas.<sup>102</sup>

Finalmente, el CNT fue creado en 1990 como órgano consultivo y de coordinación del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), a partir de lo establecido en la Ley de Organización y Funcionamiento del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.<sup>103</sup> Posteriormente, la institución se mantuvo en la Ley 27711, Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, de 2002<sup>104</sup>. Si bien la norma fue derogada por la Ley 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo<sup>105</sup>, y esta no incluye ninguna mención al CNT, este espacio sí es mencionado en el Reglamento de Operaciones y Funciones.<sup>106</sup> De acuerdo con esta norma, el CNT

---

<sup>99</sup> Ley N° 27813, Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud. Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 13 de agosto de 2002, artículo 4, reglamentada por Decreto Supremo No. 004-2003-SA, Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 13 de febrero de 2003.

<sup>100</sup> Ley N° 27813, artículo 8; Decreto Supremo N° 004-2003-SA, artículo 4.

<sup>101</sup> Decreto Supremo N° 004-2003-SA. Reglamento de la Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud. Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 13 de febrero de 2003, artículo 4.

<sup>102</sup> Al respecto, ver, por ejemplo, la Declaración por la Calidad en la Salud. Disponible en <http://www.minsa.gob.pe/cns/Archivos/publicaciones/DeclaracionCalidadSalud.pdf>

<sup>103</sup> Decreto Legislativo N° 568, publicado en el Diario oficial *El Peruano* el 05 de abril de 1990.

<sup>104</sup> Publicada en el Diario oficial *El Peruano* el 30 de abril de 2002, artículo 13. Modificado por la Ley 28318, publicada el 5 de agosto de 2004.

<sup>105</sup> Publicada en el Diario oficial *El Peruano* el 16 de junio de 2009.

<sup>106</sup> Decreto Supremo N° 004-2014-TR, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Publicado el 23 de mayo de 2014. Este reglamento reemplazó al derogado Decreto Supremo N° 004-2010-TR, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, publicado en el Diario oficial *El Peruano* el 21 de abril de 2010, que también planteaba la existencia del CNT.



es un “órgano de composición tripartita, cuyo objetivo es la discusión y concertación de políticas en materia de trabajo, de promoción del empleo y de protección social para el desarrollo nacional y regional. Asimismo, es de su competencia la participación en la regulación de las remuneraciones mínimas.”<sup>107</sup> Evidentemente, esta última competencia suele ser considerada como la más importante y es la que recibe mayor atención de parte de los medios de comunicación.<sup>108</sup>

## 2.1. La función de los Consejos Nacionales

Dado que los Consejos Nacionales son espacios para la promoción de la participación ciudadana en el desarrollo de las políticas públicas del sector, corresponde hacer un primer análisis en torno al alcance y naturaleza de las competencias de estos órganos. En la siguiente tabla se han sistematizado lo que podemos considerar el “objeto” de cada Consejo Nacional, así como sus funciones.

---

<sup>107</sup> Decreto Supremo N° 001-2005-TR, Reglamento Interno de Organización y Funciones del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 15 de abril de 2005.

<sup>108</sup> Al respecto, es relevante que en los últimos meses cada vez que una autoridad era consultada sobre la posibilidad de un aumento de la remuneración mínima vital (el sueldo mínimo), se decía que eso era competencia del CNT. Al respecto, ver [http://www.rpp.com.pe/2015-05-10-ministro-de-trabajo-incremento-del-sueldo-minimo-se-debatira-en-junio-noticia\\_795954.html](http://www.rpp.com.pe/2015-05-10-ministro-de-trabajo-incremento-del-sueldo-minimo-se-debatira-en-junio-noticia_795954.html)

## OBJETO Y FUNCIONES DE LOS CONSEJOS NACIONALES

Consejo	Objeto	Funciones Específicas
<b>CNS</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Órgano consultivo del Minsa.</li> <li>2. Concertación y coordinación nacional del SNCDS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proponer políticas nacionales de salud y planes nacionales de salud como parte de la Política Nacional de Desarrollo.</li> <li>2. Propiciar la concertación y la coordinación intra e intersectorial en el ámbito de la salud.</li> <li>3. Velar por el cumplimiento de la finalidad de las funciones del SNCDS.</li> <li>4. Proponer y revisar bienalmente prioridades nacionales en salud, sobre la base del análisis de la situación de salud y condiciones de vida de la población.</li> <li>5. Proponer una distribución equitativa y racional de los recursos en el sector salud, de acuerdo con las prioridades nacionales.</li> <li>6. Proponer los niveles de atención de salud y complejidad de los servicios del SNCDS.</li> <li>7. Definir los mecanismos de articulación nacional - regional – local del SNCDS<sup>109</sup>.</li> <li>8. Aprobar la memoria anual.</li> </ol>
<b>CNE</b>	<p>Promover la cooperación entre la sociedad civil y el Estado, en la formulación de los objetivos, políticas y planes para el desarrollo de la educación, a mediano y largo plazo, así como en su análisis y evaluación.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presentar al ministro una propuesta de Plan de Desarrollo de la Educación Peruana.</li> <li>2. Promover la concertación de opiniones y propuestas de políticas de mediano y largo plazo entre diferentes sectores y actores políticos del país.</li> <li>3. Opinar sobre temas de trascendencia educativa, a solicitud del Ministerio de Educación o del Congreso de la República.</li> <li>4. Proponer las decisiones políticas y legislativas que impliquen la modificación del plan de educación.</li> <li>5. Realizar anualmente el seguimiento del plan para formular propuestas de actualización permanente.</li> <li>6. Establecer canales permanentes de información y diálogo con la población.</li> <li>7. Promover vínculos con los organismos de participación regional del Estado y de la sociedad civil.</li> <li>8. Pronunciarse de oficio sobre asuntos vinculados a la educación peruana.</li> </ol>

<sup>109</sup> Esta función fue añadida por el Decreto Supremo N° 004-2003-SA, que reglamenta la Ley 27813, Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud, pero no se encuentra establecida en el artículo 4 de dicha ley, que crea el CNS.

## OBJETO Y FUNCIONES DE LOS CONSEJOS NACIONALES

Consejo	Objeto	Funciones Específicas
CNT	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Discusión y concertación de políticas en materia de trabajo, de promoción del empleo y de protección social en función del desarrollo nacional y regional.</li> <li>2. Regulación de las remuneraciones mínimas vitales.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concertar políticas en materia de trabajo, de promoción del empleo y de protección social para el desarrollo nacional y regional..</li> <li>2. Emitir opinión sobre los proyectos de normas legales que, en los temas de su competencia, tramite el Poder Ejecutivo o Poder Legislativo.</li> <li>3. Elaborar, por propia iniciativa o a solicitud del gobierno, informes o estudios sobre políticas y normas legales en materia de trabajo, de promoción del empleo y de protección social.</li> <li>4. Emitir opinión en cualquier otro asunto que el Poder Ejecutivo o Poder Legislativo le someta a consulta.</li> <li>5. Promover y realizar pronunciamientos, por iniciativa de los actores sociales, en temas de interés de los mismos.</li> <li>6. Establecer su régimen de organización y funcionamiento interno.</li> <li>7. Elaborar anualmente, dentro de los tres primeros meses del año, una memoria de sus actividades.</li> <li>8. Participar en la regulación de las remuneraciones mínimas conforme a lo establecido en la Ley 28318.</li> <li>9. Vincularse con otros espacios de diálogo nacional e internacional, y con los consejos regionales creados o que pudieran crearse conforme a la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.</li> <li>10. Cualquier otra función que determine el propio consejo, dentro del marco legal vigente.</li> </ol>

---

*Elaboración propia*

A partir de la lectura comparativa se constata que las lógicas de estas tres instituciones, más allá del desigual fraseo de su objetivo general, cumplen dos funciones principales, íntimamente relacionadas: 1) son órganos de consulta respecto de las políticas públicas que cada sector desea aprobar, y 2) esta función consultiva se realiza a través del fomento de la participación de sociedad civil y su coordinación con los sectores de Gobierno. Así, tanto las normas constitutivas del CNE<sup>110</sup> como del CNT<sup>111</sup> hacen referencia expresa a la necesidad de búsqueda de consensos y promoción de la participación de la sociedad civil. En el caso del CNS aunque, como se verá más adelante, la participación de la sociedad civil es más restringida, no podría decirse que su composición no tiene un espíritu de diálogo y de construcción de acuerdos.

Dentro de su función consultiva, cabe hacer dos referencias específicas. La primera es que, el CNE y el CNS, de acuerdo con sus normas reglamentarias, superan el umbral del órgano consultivo, para pasar a ser órganos con capacidad de propuesta de regulación. Si bien ninguno de los dos puede dictaminar o aprobar una norma, la posibilidad de tener iniciativa resulta una consideración interesante. De hecho, pese a no haber un mandato expreso en la Ley General de Educación, el CNE hizo suya la función de elaborar el Proyecto Educativo Nacional.<sup>112</sup> En el caso del CNT, la competencia es expresa en el ámbito de las remuneraciones mínimas vitales, pero no para otras materias. Como se verá más adelante, la falta de competencia para proponer temas muchas veces deja al CNT relegado a ser el consultor de ciertas materias que podrían considerarse menores o con menos viabilidad de consenso, pero imposibilitado para pronunciarse sobre otras.

La segunda tiene que ver con la actividad desarrollada por el CNT y las dificultades identificadas sobre este tema. Si bien este, de acuerdo con el marco legislativo, es el órgano consultivo del MTPE, su ámbito de actividad ha superado a dicho ministerio, al punto de ser consultado respecto de propuestas legislativas (a ser adoptadas por el Congreso) y respecto de decisiones o pronunciamientos de la Organización Internacional del Trabajo.<sup>113</sup> De esta manera, y aún cuando siempre que se trate de un tema que involucre cuestiones laborales se debe requerir opinión del MTPE, el

---

<sup>110</sup> Decreto Supremo N° 007-2002-ED, Publicado en el Diario oficial *El Peruano* el 1 de marzo de 2002. Artículo 2.

<sup>111</sup> Decreto Supremo N° 001-2005-TR, Publicado en el Diario oficial *El Peruano* el 15 de abril de 2005. Artículo 1.

<sup>112</sup> CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. (2006). Proyecto educativo nacional a 2021. La educación que queremos para el Perú, p. 11. Disponible en <http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/PEN-2021.pdf>. Revisado el 3 de mayo de 2015.

<sup>113</sup> CONSEJO NACIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. (2008). *Siete años de diálogo socio laboral 2001–2008*. Lima, p. 46.

CNT se ha constituido en sí mismo como el órgano consultivo en materia de trabajo y promoción del empleo. Ello ciertamente no ocurre con el CNS y el CNE, donde (si bien tienen funciones consultivas) queda a discrecionalidad de las gestiones ministeriales el someter a consulta de estos órganos determinados aspectos. Sin embargo, en las entrevistas sostenidas para esta investigación, se criticó la discrecionalidad de los temas consultados al CNT. Por otro lado, mientras el Proyecto de Ley 4098 sobre bonos no remunerativos fue sometido al CNT, la Ley del Régimen Laboral Juvenil del Perú (la “Ley Pulpín”) no lo fue. Ello evidencia que el Estado destina algunos temas al Consejo para que se “entretenga” mientras que sacan otras políticas por facultades delegadas.<sup>114</sup>

## 2.2. Composición y representatividad

De acuerdo con lo desarrollado en el acápite 1.4, la composición de los Consejos Nacionales tiene un efecto directo en la representatividad y efectividad de su labor al momento de proponer políticas públicas. En tal sentido, un primer elemento a tomar en cuenta es el número de asientos que corresponden a la sociedad civil y al Estado. Mayor número de representantes no necesariamente significa más poder, pero sí puede significar la congregación de más voces. Dentro de dicho análisis, además, habrá que considerar a qué instancias de la sociedad civil y qué instancias del Estado participan. En el primer caso, es posible considerar la inclusión de empresas, gremios, colegios profesionales u ONG especializadas. En el caso del Estado es posible encontrar la participación de miembros del Ejecutivo, miembros de gobiernos regionales o universidades.<sup>115</sup> El análisis del número de asientos de un Consejo Nacional y a quiénes corresponde busca, por tanto, precisar si el órgano es simplemente una mesa de partes del sector, en caso la presencia estatal ligada al Ejecutivo fuese muy amplia; o si el órgano tiene la capacidad de acoger todas las perspectivas de la ciudadanía con respecto a un tema.

En este punto es pertinente también analizar cómo se insertan agendas de grupos en situación de vulnerabilidad. Así, por ejemplo, en caso de que existan pocos asientos para la sociedad civil o estén designados con anterioridad para ciertas instituciones o haya que competir en elecciones donde la mayoría designa representante, surgirá la interrogante de cómo se insertan los intereses de grupos en situación de vulnerabilidad que pueden ser minoritarios, como las personas con discapacidad, las

---

<sup>114</sup> Entrevista a Luis Arellano, representante de la Sociedad Nacional de Pesquería, realizada como parte de esta investigación.

<sup>115</sup> En algunos casos, se hace referencia a la participación de las universidades sin establecer si el o la representante debe provenir de una universidad pública o privada.

personas LGTBI o los miembros de pueblos indígenas. Relacionado con este tema, se analizará si existen políticas especiales para incluir a ciertos sectores, es decir, si existen medidas encaminadas a lograr la paridad de género o al establecimiento de cuotas que favorezcan la participación de mujeres, miembros de pueblos indígenas, personas con discapacidad, personas LGTBI, jóvenes o adultos mayores.

Con respecto a esto último, es importante notar la forma de elección como un elemento crucial para una mayor representatividad. Así, los representantes pueden ser designados por el Ejecutivo, designados por su órgano o elegidos. En los casos en que existe una designación, habrá discrecionalidad de quien elige para realizar la tarea. En el segundo caso, cada gremio podrá establecer la forma de designación (aunque usualmente la voz es llevada por quien preside la organización). Luego, en el tercer caso, será la propia ciudadanía la que señalará quién es su representante. La forma de elección también impacta en la posibilidad de plantear agendas. Un representante elegido por votación tendrá que plantear una agenda de manera previa a la elección y tendrá que responder por su accionar frente a los electores. Quienes provienen de una organización que los designó únicamente tendrán que responder ante sus miembros. Finalmente, los miembros designados por el Ejecutivo podrían tener mayor libertad para opinar de acuerdo con su leal saber y entender al no tener que llevar agendas con las que no necesariamente coinciden. Así, la forma de elección tiene impacto directo en la agenda que se introduce a cada espacio, la posibilidad de rendir cuentas y la libertad de los miembros para actuar de acuerdo con sus propias opiniones.

Si bien los incentivos parecen favorecer a la participación de representantes elegidos, no se puede desdeñar el hecho de que designaciones realizadas con espíritu plural puedan permitir que se cumpla el objetivo de introducir las agendas minoritarias. Así, en el caso del CNE, se ha visto que las designaciones siempre han buscado representar diferentes intereses, incluyendo las agendas de grupos en situación de vulnerabilidad.<sup>116</sup> Por el contrario, habría que pensar en la real representatividad de ciertas organizaciones. Así, sin desmerecer la labor sindical, será necesario ponderar si las centrales sindicales son un canal válido y efectivo de comunicación de los trabajadores peruanos cuando solo alrededor del 6% de los trabajadores del sector privado están sindicalizados.<sup>117</sup> En tal sentido, no es absolutamente necesaria la representatividad para la inclusión de agendas minoritarias.

---

<sup>116</sup> Se puede pensar en la inclusión en el CNE de Liliana Mayo (educadora especializada en personas con discapacidad) en el presente periodo o de Susana Stiglich (educadora especializada en personas con discapacidad auditiva) en el periodo anterior.

<sup>117</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. (2015). *Anuario estadístico sectorial del MTPE 2014*. Lima, p. 130.

Otro elemento importante es el periodo de elección. En un país con un bajo nivel de institucionalidad como el Perú es necesario que los órganos tengan el tiempo suficiente para actuar. Esto resulta particularmente importante cuando se habla de políticas públicas que se busca que permanezcan en el tiempo más allá de los cambios políticos y electorales. Al respecto, cabe resaltar que varias de las interrupciones de trabajo de algunos de los órganos provienen más de los cambios ministeriales recurrentes que de cambios en las organizaciones de la sociedad civil.<sup>118</sup> En el caso de esta última, es posible señalar que periodos más largos permiten el mantenimiento de una agenda de manera sostenida, aunque no alientan la aparición de nuevas voces. Por el contrario, periodos cortos pueden asegurar recambios rápidos, pero poco mantenimiento de agenda.

## 2.2.1 Composición y elección de miembros

Como se mencionó, la composición es un elemento clave para poder entender la representatividad del espacio por analizar. En el caso del CNS, su composición fue determinada por el Decreto Supremo 004-2003-SA<sup>119</sup>. Así, el artículo 5 de dicha norma señala un total de 12 miembros que representen a las siguientes instituciones: Ministerio de Salud con dos representantes (el ministro, que lo preside, y un segundo representante), Viceministerio de Saneamiento, Seguro Social de Salud, Asociación de Municipalidades del Perú, Sanidades de las Fuerzas Armadas, Sanidad de la Policía Nacional, servicios de salud del sector privado, Asamblea Nacional de Rectores,<sup>120</sup> Colegio Médico del Perú, trabajadores del sector y organizaciones sociales de la comunidad.

---

<sup>118</sup> Como muestra, cabe señalar que el Consejo Nacional del Trabajo, en 14 años de vida institucional, ha sido presidido por 16 diferentes ministros.

<sup>119</sup> Decreto Supremo 004-2003-SA, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud. Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 13 de febrero de 2003.

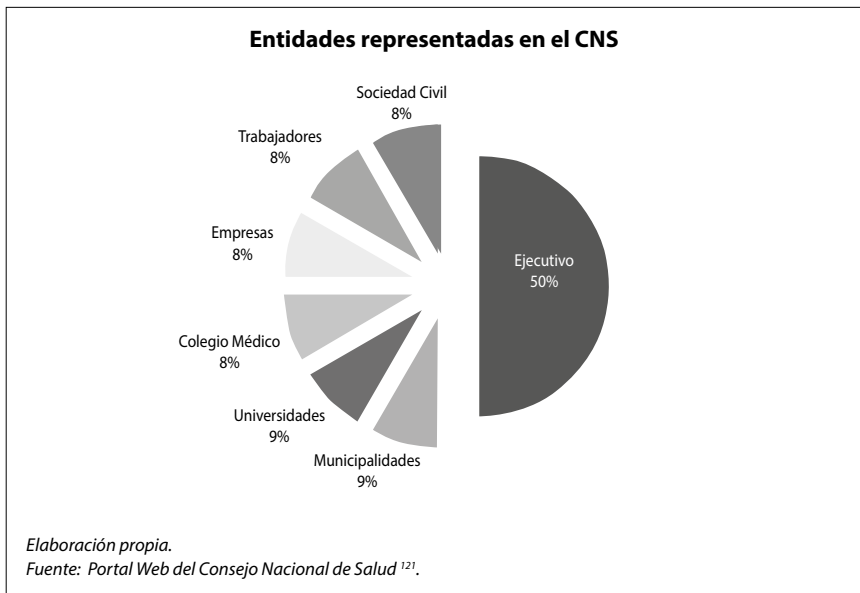
**Artículo 4.-** Consejo Nacional de Salud

El Consejo Nacional de Salud es el órgano consultivo del Ministerio de Salud y tiene además la misión de concertación y coordinación nacional del SNCDS. Son funciones del Consejo Nacional de Salud:

- a) Proponer la política nacional de salud y el Plan Nacional de Salud como parte de la política nacional de desarrollo.
- b) Propiciar la concertación y coordinación intra e intersectorial en el ámbito de la salud.
- c) Velar por el cumplimiento de la finalidad y funciones del SNCDS.
- d) Proponer las prioridades nacionales en salud, sobre la base del análisis de la situación de salud y condiciones de vida de la población.
- e) Proponer una distribución equitativa y racional de los recursos en el sector salud, de acuerdo con las prioridades nacionales.
- f) Proponer los niveles de atención de salud y complejidad de los servicios del SNCDS.
- g) Aprobar la memoria anual, que será presentada por el Presidente del Consejo.

<sup>120</sup> Esta representación ha sido transferida a la Asociación de Universidades de acuerdo con la información disponible en el portal web del CNS. Consultado el 3 de julio de 2015.

De acuerdo con esta composición, la mitad de los miembros del CNS proviene de instancias que dependen del Ejecutivo. La otra mitad proviene de diversos espacios públicos y privados: universidades, un colegio profesional, municipalidades, empresas, trabajadores del sector y sociedad civil. Esto denota que la participación de la sociedad civil en la composición es minoritaria. Aplicando el término de manera amplia, son cuatro los asientos para la sociedad civil: Colegio Médico del Perú, servicios de salud del sector privado, trabajadores del sector y organizaciones sociales de la comunidad. No obstante, es posible afirmar que, en realidad, la única forma que tiene la sociedad (en un sentido amplio) para hacer llegar sus demandas es a través del asiento de organizaciones sociales de la comunidad. Haciendo un análisis pormenorizado es posible ver que los servicios de salud del sector privado representan a las empresas, mientras que el Colegio Médico y los trabajadores del sector son espacios de clara representación gremial, que suelen tener una agenda predeterminedada hacia la consolidación de ciertos intereses. Es únicamente el asiento reservado para las organizaciones sociales de la comunidad aquel que podría ser alcanzado por la sociedad civil, y, dentro de esta, aquella que representa intereses específicos de colectivos en situación de vulnerabilidad.



<sup>121</sup> Ver el siguiente enlace: <http://www.minsa.gob.pe/cns/directorio.asp>



Una particularidad del CNS es la forma de elección de sus miembros. En el caso de las instituciones públicas son las más altas autoridades las que cumplen el papel de miembros. No obstante, en el caso de la sociedad civil, hay un proceso de elección abierto que permite que cualquier organización interesada pueda participar.<sup>122</sup> Así, hay elecciones para los asientos correspondientes a servicios de salud del sector privado, trabajadores del sector y organizaciones sociales de la comunidad.<sup>123</sup> Este proceso, poco común en las instituciones de coordinación entre Estado y sociedad civil, ha permitido una dinámica interesante al momento de establecer la agenda del CNS. De acuerdo con Alexander Saco, presidente de Foro Salud<sup>124</sup>, usualmente se presenta una única lista que se acuerda previamente en dicha instancia. La candidatura consensuada favorece la unificación de agendas y la posibilidad de alcanzar acuerdos.

---

<sup>122</sup> Decreto Supremo N° 004-2003-SA, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud, publicado el 13 de febrero de 2003 en el Diario Oficial *El Peruano*, Artículo 10:

**Artículo 10.-** Elección de miembros del CNS y CN

Para la elección de los representantes de los servicios de salud privados, los trabajadores del sector y las organizaciones sociales de la comunidad en el CNS y CN se procede de la manera siguiente:

- a) El Consejo abre el padrón de inscripción de las instituciones y organizaciones interesadas con una anticipación no menor de dos semanas a la fecha de la convocatoria.
- b) El presidente del Consejo realiza la primera y segunda convocatorias simultáneamente, mediante aviso publicado por un día en un diario de circulación nacional con una anticipación no menor de dos semanas a la fecha de elección.
- c) El Consejo designa anticipadamente de entre sus miembros un Comité Electoral integrado por presidente, secretario y vocal para conducir el proceso electoral y calificar a las instituciones y organizaciones inscritas en el padrón.
- d) Las organizaciones e instituciones vinculadas a las acciones de salud solicitan su inscripción en el padrón del componente correspondiente adjuntando una declaración jurada conteniendo identificación, actividad, número de miembros, sede, año de creación y personero(a).
- e) Una organización o institución puede participar sólo en uno de los componentes que conforman el Consejo.
- f) Las instituciones que pertenecen a una organización participan exclusivamente a través de ella.
- g) Las instituciones inscritas en el padrón tienen derecho a un voto y las organizaciones a tres votos.
- h) En el caso del Consejo, no puede postular con candidato(a) a miembro titular para el año inmediato siguiente, la organización o institución cuyo(a) (s) representante(s) titular(es) fue (ron) elegido(a) (s) o reelegido(a) (s) para los dos últimos períodos anuales.
- i) La representación en los CN y el CNS es amplia, por lo que una organización o institución no puede obtener más de un representante si otra u otras no alcanzan representación en cualquiera de los CN y CNS. En tal circunstancia el (la) elegido(a) es el candidato(a) que sigue en mayor número de votos obtenidos.
- j) Es válida la elección con lista única si en primera convocatoria los electores llegan al cincuenta por ciento de los inscritos en el padrón. En segunda convocatoria la elección es válida con el número de electores asistentes.

<sup>123</sup> CONSEJO NACIONAL DE SALUD (2012). *Memoria Anual 2012*, p. 109.

<sup>124</sup> Entrevista a Alexander Saco, realizada como parte de esta investigación.

Ahora bien, una crítica que podría hacerse a este mecanismo de “lista única” es que resultará complicado que representantes de poblaciones en situación de vulnerabilidad (pueblos indígenas, personas con discapacidad o población LGTBI) puedan acceder al asiento que corresponde a la sociedad civil. Su única posibilidad de participación será indirecta, a través de la candidatura consensuada (que puede representar intereses diversos) y a través del trabajo en los Comités Nacionales. Ello será abordado con mayor detalle en las siguientes líneas.

A pesar de ello, parecería haber una percepción mayoritariamente favorable hacia la labor en el CNS, puesto que sí ha habido cambios favorables en el sector salud que se derivan del trabajo de incidencia, denuncia y seguimiento realizado por este órgano. Al respecto, de acuerdo con Alexander Saco<sup>125</sup>, ha habido avances a partir de la participación de la sociedad civil. Uno de estos ejemplos es el aumento de presupuesto en salud, más allá de que el nuevo problema ahora sea el cómo invertir y gastar ese dinero. Es evidente que el trabajo a través del CNS cambia las dinámicas usuales entre sociedad civil y Estado. A través de este espacio, la sociedad civil adquiere representatividad y puede canalizar de manera directa sus intereses y demandas, es decir, que los actores planteen una agenda. No obstante, como señala Mario Ríos, expresidente de Foro Salud,<sup>126</sup> los agentes estatales pueden tener una agenda distinta y ello también complica la posibilidad de generar reformas útiles en el sistema de salud. A eso hay que sumar que la aprobación de un plan no genera la asignación de recursos. Por tanto, el trabajo que se realiza y que se transparenta en la creación de planes y políticas no tiene una repercusión inmediata y se requiere un seguimiento luego del trabajo inicial. Esto puede tener frutos y de hecho los tiene. Uno de los más relevantes de los últimos tiempos es la publicación del Reglamento de la Ley que establece los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud.<sup>127</sup>

A diferencia de la composición mixta del CNS, el CNE está conformado por 25 consejeros (que son personas renombradas en el campo de la educación) que pueden venir del sector público o privado, pero que no detentan cargo orgánico al momento de la elección y que actúan de manera individual y no como representantes de alguna

---

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> Entrevista realizada a Mario Ríos realizada como parte de esta investigación.

<sup>127</sup> Decreto Supremo N° 027-2015-SA, Reglamento de la Ley 29414, Ley que establece los Derechos de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud. Publicado en el Diario oficial *El Peruano* el 13 de agosto de 2015.

organización en especial.<sup>128</sup> La única filiación fue aquella orientada a “algo así como un bien común, la educación, y que esta debía ser construida sobre la base de la participación y consulta con todos los miembros de la comunidad educativa, y con el resto de la sociedad también.”<sup>129</sup> A pesar del mandato de 25 miembros, en la actualidad, conforman el Consejo solamente 24 personas.

### Conformación del CNE (periodo 2014 - 2020)

Consejeros	Origen
Ramón Barúa Alzamora	Promotor educativo con fines de lucro.
Juan Manuel Burga Díaz	Universidad pública.
Andrés Cardó Franco	Gestor público.
Dante Córdova Blanco	Gestor público.
Ricardo Cuenca Pareja	<i>Think tank.</i>
Santiago Cueto Caballero	<i>Think tank.</i>
Hugo Díaz Díaz	Promotor educativo con fines de lucro.
Efraín Gonzales de Olarte	Universidades privada sin fines de lucro.
Cesar Guadalupe Mendizabal	Universidades privada sin fines de lucro.
Jorge Luis Jaime Cárdenas	Sociedad civil.
Fabiola León Velarde Servetto	Universidades privada sin fines de lucro.
Patricia McLauchlan de Arregui	<i>Think tank.</i>
Angel María Manrique Linares	<i>Think tank.</i>
Yolanda Liliana Mayo Ortega	Sociedad civil.
Paul Neira Del Ben	<i>Think tank.</i>
Grover Pango Vildoso	Sociedad civil.
Teócrito Pinedo Arévalo	Gestor público.
Mario Rivera Orams	Universidades privada sin fines de lucro.
León Trahtemberg Siederer	Promotor educativo con fines de lucro.
Rosario Valdeavellano Roca Rey	Educador.
José Martín Vegas Torres	Sociedad civil.
Walter Velásquez Godoy	Educador.
Idel Vexler Talledo	Promotor educativo con fines de lucro.
Gustavo Yamada Fukusaki	Universidades privadas sin fines de lucro.

*Elaboración propia.*

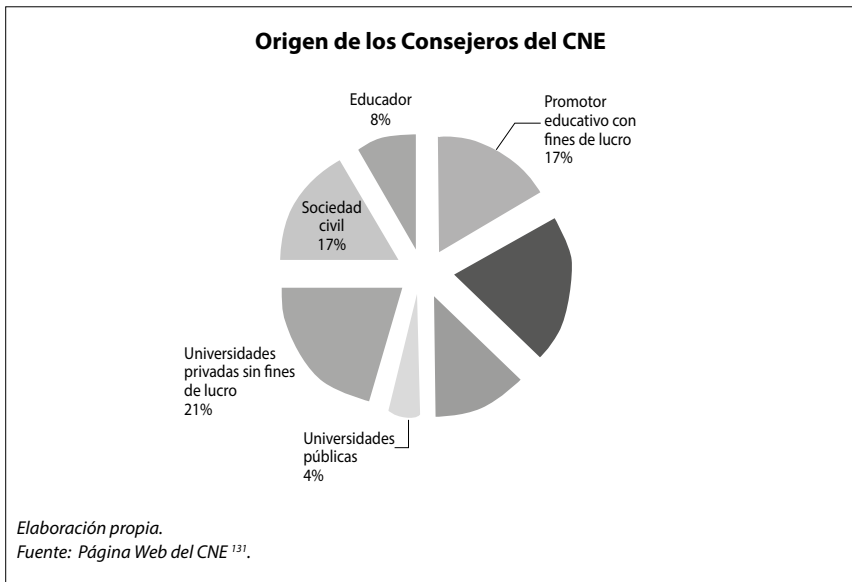
Fuente: Portal Web del CNE<sup>130</sup>.

<sup>128</sup> Hasta la reforma de 2002 con la nueva Ley General de Educación, el CNE estaba formado por siete miembros que eran designados por el Presidente de la República (este consejero era el presidente), uno por los rectores, otro por presidentes de las academias nacionales, directores de colegios, docentes y padre de familia. Sin embargo, nunca llegó a funcionar de manera orgánica hasta la transición política del 2000.

<sup>129</sup> Entrevista a Patricia Salas, realizada con motivo de esta investigación.

<sup>130</sup> Ver <http://www.cne.gob.pe/index.php/Consejeros-del-CNE/consejeros.html>

Si se expresa en porcentajes la representación ante el CNE, se obtienen los resultados del siguiente gráfico.



A pesar de que los miembros del CNE son nombrados por su experiencia personal y por sus perfiles técnicos, es innegable que existe una intención por lograr un grupo que pueda representar intereses plurales en el ámbito de la educación. Este equilibrio, como resulta evidente, podría verse afectado si es que la proporción de alguno de los sectores variase de manera sustancial. No obstante, hasta el momento, ninguno de los grupos tiene una mayoría absoluta en el CNE.

Tal diversidad de posturas podría ser contraproducente para la realización de una labor de gestión pública. No obstante, para los propios consejeros y exconsejeros entrevistados, justamente una de las fortalezas del CNE está vinculada precisamente con la pluralidad de su composición, en donde se encuentran personas de diversas

<sup>131</sup> Ver <http://www.cne.gob.pe/index.php/Consejeros-del-CNE/consejeros.html>

Al respecto, los investigadores quieren precisar que en la categoría de “gestor público” se incluyó también a exfuncionarios públicos. Para el caso de sociedad civil se han incluido a personas miembros de ONG y de asociaciones de docentes. Finalmente, en caso de que una persona pueda ser vinculada a más de una situación, se ha preferido darle preferencia a la actividad más reciente.

tendencias políticas, vinculación profesional (sector público o privado) y/o trayectoria personales bajo un mismo paraguas institucional que los lleva a trabajar juntos sobre la base de acuerdos. Así, por ejemplo, resulta evidente la inclusión de miembros de universidades de índole asociativa (Efraín González de Olarte es vicerrector de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Fabiola Velarde es rectora de la Universidad Privada Cayetano Heredia y Manuel Burga es exrector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos).<sup>128</sup> Posiblemente estos miembros tengan una mirada educativa muy distinta a los consejeros que sean promotores educativos privados. Es interesante notar también la irrupción de miembros de *think tanks*. Como pequeño excurso, el presente texto ha decidido establecer la diferencia entre *think tanks* y sociedad civil. Consideramos que los *think tanks* tienen una naturaleza más académica y de influencia indirecta antes que la tradicional labor de incidencia a la que se suele dedicar la sociedad civil. Cerrado este comentario, es relevante notar el papel que juegan los investigadores de los *think tanks*. Más allá de que es evidente que todos los miembros pueden tener una agenda e intereses orgánicos o propios, la presencia de investigadores aporta un elemento técnico particularmente importante para la labor del CNE y para la evaluación en un contexto donde se valora mucho más lo técnico por sobre lo político.

Vale mencionar en este punto que, si bien los consejeros o grupos de trabajo pueden hacer llegar sus opiniones de manera personal a la opinión pública o redes especializadas, los acuerdos institucionales deben hacerse por mayoría calificada. A pesar de las grandes diferencias de personalidad, miradas ideológicas y propuestas técnicas, incluso los consejeros han tratado de mantener la pluralidad en la lista de convocados, que suelen tener personas provenientes del campo de la investigación educativa en universidades públicas y privadas, promotores educativos, empresarios educativos, redes de docentes y personas cercanas al sindicato magisterial. Eso habría permitido mantener buenos niveles de relación tanto con el ministerio y su alta dirección por un lado, como con el resto de interlocutores desde la sociedad civil.

Asimismo, es importante tomar en cuenta la participación de miembros asociados a empresas. En un contexto como el peruano, sometido a la desregulación en materia

---

<sup>128</sup> La Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad Privada Cayetano Heredia son universidades privadas asociativas. Esto quiere decir que no son universidades empresa.

educativa,<sup>133</sup> es necesario incluir al sector empresarial en las propuestas. Así, a pesar de existir voces en contra de toda forma de regulación en materia educativa,<sup>134</sup> es rescatable que el sector empresarial haya preferido participar de manera real en la formulación y propuesta de políticas públicas en el sector educación. También es importante señalar que existen comisiones de trabajo al interior del CNE<sup>135</sup>: Comisión de Desarrollo Docente, Comisión de Gestión Descentralizada, Comisión de Educación Básica y Aprendizajes, Comisión de Educación Superior y la Comisión de Innovaciones y Educación del Futuro.<sup>136</sup> Adicionalmente, cabe resaltar que el trabajo en el CNE es compensado a través de dietas que son asignadas por su asistencia y participación en las sesiones del Consejo, del Comité Directivo y de las Comisiones de Programa.<sup>137</sup>

Finalmente, el CNT, en alineación con las fuerzas involucradas en la regulación del derecho al trabajo, tiene una composición tripartita donde cada sector puede tener hasta diez consejeros<sup>138</sup>. Adicionalmente, se ha considerado la participación de ciertas organizaciones vinculadas al sector trabajo<sup>139</sup> y de algunos observadores.<sup>140</sup> El sector Gobierno está representado por el MTPE; el sector empresarial está representado

---

<sup>133</sup> Al respecto, ver CONSTANTINO, Renato. (2015). *Un salto por dar: el derecho a la educación inclusiva de los niños con discapacidad en los colegios privados*. Tesis para optar por el título profesional de abogado.

<sup>134</sup> Al respecto, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, ver *El Comercio*. (Editorial) ¿Quién acredita al acreditador? (2013) Edición del 31 de mayo de 2013. Disponible en [http://elcomercio.pe/politica/opinion/quien-acredita-al-acreditador\\_1-noticia-1583353](http://elcomercio.pe/politica/opinion/quien-acredita-al-acreditador_1-noticia-1583353)

<sup>135</sup> Resolución Ministerial N° 494-2002-ED, Reglamento Interno del Consejo Nacional de Educación, Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 4 de agosto de 2002. artículos 26–28.

<sup>136</sup> Ver página web: <http://www.cne.gob.pe/index.php/comisiones.html>

<sup>137</sup> Resolución Ministerial N° 494-2002-ED, Reglamento Interno del Consejo Nacional de Educación, publicado el 4 de agosto de 2002, artículo 30.

<sup>138</sup> Decreto Supremo 001-2005-TR. Artículo 4.2.

<sup>139</sup> En la actualidad, esas organizaciones son: Grupo de Asesoramiento y Análisis Laboral (Grupo AELE), Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (SPDTSS), Grupo Análisis para el Desarrollo (Grade), Centro de Asesoría Laboral (Cedal), Movimiento Manuela Ramos, Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú, y Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (este último es de naturaleza estatal).

<sup>140</sup> En la actualidad estos son: Oficina de la OIT para los Países Andinos; Consejería de Trabajo e Inmigración de la Embajada de España; Comunidad Andina de Naciones (CAN); Centro de Información, Desarrollo y Cooperación (DECO); Confederación Nacional de Trabajadores en Mercados y Comercio del Perú (CONFENATM); Programa Sindical de la Economía Informal (PROSIE); Federación Nacional de las Actividades Mineras, Energéticas, Petroleras, Siderúrgicas y Complementarias del Perú (FENAMEPSICOP); Confederación Sindical Nacional (CSN); Foro Mype Perú; Confederación Sindical de Trabajadores del Perú (CST).

por la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep)<sup>141</sup>, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), la Cámara de Comercio de Lima (CCL), la Asociación de Exportadores (ADEX), la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (Apemipe) y los Conglomerados de Pequeña Empresa en el Perú (CPEP); el sector trabajador está representado por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP) y la Central Autónoma de Trabajadores del Perú.<sup>142</sup> Cabe resaltar que el sector trabajador suele acudir representado por la dirigencia (presidentes o secretarios generales), mientras que en el sector empresarial suelen acudir los asesores legales de las empresas.<sup>143</sup> Por otro lado, la norma de conformación del CNT es la única de los tres Consejos Nacionales bajo análisis que ordena una paridad de género entre sus miembros.<sup>144</sup> De la revisión de la conformación histórica del CNT se constata que esta paridad de género no siempre habría sido respetada (por ejemplo, en la conformación del año 2008, solo había una mujer).<sup>145</sup> Finalmente, con respecto a la forma de trabajo, cabe señalar que el CNT también ha dividido su trabajo en cuatro comisiones permanentes: Trabajo, Empleo, Seguridad Social, Formación Profesional y Anticrisis<sup>146</sup>, y algunas comisiones especiales.<sup>147</sup>

La necesidad imperativa del consenso de los sectores convierte en muy complicada la posibilidad de tomar decisiones en este espacio. Es particularmente paradigmático el hecho de que la discusión para tener una Ley General del Trabajo se haya iniciado en 2002<sup>148</sup> y aún hoy, año 2015, no se cuente con un proyecto finalizado. Resulta muy complicado resolver esta parálisis si cualquier discrepancia puede convertirse en la imposibilidad de consenso. A pesar de ello, es menester señalar que ha habido

---

<sup>141</sup> Institución que está conformada por la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC), la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX PERÚ) y la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP).

<sup>142</sup> CONSEJO NACIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. (2005). *Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo: Cinco años de vida institucional 2000 –2005*. Lima, pp. 10–11.

<sup>143</sup> CONSEJO NACIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. (2008). *Siete años de diálogo socio laboral 2001–2008*. Lima, p. 35.

<sup>144</sup> Decreto Supremo 001-2005-TR. Artículo 4.2.

<sup>145</sup> La única mujer presente en dicha conformación era la perteneciente a Manuela Ramos, una ONG que tiene justamente una temática feminista. CONSEJO NACIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. (2008), op. cit. pp. 35–40.

<sup>146</sup> Ver <http://www.mintra.gob.pe/CNTPE/organizacion.html>

<sup>147</sup> Ver <http://www.mintra.gob.pe/CNTPE/organizacion.html>

<sup>148</sup> CONSEJO NACIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. (2008), op. cit. p. 77.

ciertos consensos en materia laboral que han podido transformarse en política pública. Por ejemplo, dado el consenso existente con respecto al capítulo de Modalidades Formativas Laborales del Proyecto de Ley General de Trabajo, fue posible separar ese capítulo e ingresarlo como un proyecto autónomo a la agenda del Congreso. Así, este consenso se convirtió en la Ley 28518, Ley de Modalidades Formativas Laborales.<sup>149</sup> Por otra parte, también ha habido ocasiones donde, a pesar de la falta de consenso total, ha generado que el Congreso o el Ejecutivo recojan únicamente los consensos y hayan tomado la decisión final en los casos de disenso al momento de emitir una norma.<sup>150</sup>

Los tres Consejos Nacionales bajo análisis comparten una dinámica común de trabajo: las comisiones o comités. En el caso del CNE, este cuenta con cuatro comisiones<sup>151</sup>: Comisión de Desarrollo Docente, Comisión de Gestión Descentralizada, Comisión de Educación Básica y Aprendizajes, Comisión de Educación Superior y la Comisión de Innovaciones y Educación del Futuro.<sup>152</sup> Por su parte, el CNS opera a través de comités nacionales que impulsan conversatorios y opiniones técnicas que apoyan la labor en salud. De acuerdo con su normativa,<sup>153</sup> se deben conformar los Comités de Servicios de Salud, Información y Planificación Coordinadas, Medicamentos, Articulación Docencia-Atención de Salud-Investigación; y otros que se estimen pertinentes. Finalmente, el CNT también ha dividido su trabajo en cuatro comisiones permanentes: Trabajo, Empleo, Seguridad Social, Formación Profesional y Anticrisis<sup>154</sup>, y algunas comisiones especiales.<sup>155</sup>

Tanto en caso del CNS como en el CNT, los grupos tienen una composición idéntica a la del Consejo con respecto a los sectores representados, pero la representación la tiene una persona distinta a quien ocupa el asiento en el pleno del consejo. Ello favorece la representación en dos niveles: por un lado permite ampliar la representatividad,

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>150</sup> Esos son los casos de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y de su Reglamento. Ver CONSEJO NACIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. (2008), op. cit. pp. 75–76.

<sup>151</sup> Resolución Ministerial 494-2002-ED, Reglamento Interno del Consejo Nacional de Educación, Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 4 de agosto de 2002, artículos 26–28.

<sup>152</sup> Ver página web: <http://www.cne.gob.pe/index.php/comisiones.html>

<sup>153</sup> Decreto Supremo 004-2003-SA, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud, publicado el 13 de febrero de 2003 en el Diario Oficial *El Peruano*, artículo 9.

<sup>154</sup> Ver <http://www.mintra.gob.pe/CNTPE/organizacion.html>

<sup>155</sup> Ver <http://www.mintra.gob.pe/CNTPE/organizacion.html>



en particular en el caso de sociedad civil, dando oportunidades de diversificar los miembros que representan a cada sector; por el otro, el contar con comités especializados también permite la inclusión de agendas minoritarias o de poblaciones vulnerables.

A manera de conclusión preliminar se puede señalar que en todos los consejos existe una preocupación por permitir una amplia participación de la sociedad civil, no solo a partir de los puestos formales en los consejos, sino también en espacios subordinados a estos. En esta búsqueda de composición mixta, no obstante, cabe señalar dos atingencias. En primer lugar, la representación de la sociedad civil no siempre toma en consideración (menos aún de manera formal), las voces de los menos representados. Asimismo, la apertura de participación de la sociedad civil puede llevar a la ausencia de agendas uniformes que debiliten su posición y retrasen la adopción de medidas.

### 2.2.2 Duración de periodos

Cada órgano tiene periodos de duración distintos, tanto a nivel de representantes estatales como de representantes de la sociedad civil. En el caso de los consejeros del CNE, estos tienen un mandato de seis años, y el consejo directivo se elige cada tres años. Los cargos asumidos no son renovables aunque, *de facto*, suele haber periodos completos en la gestión, siendo la figura más común que durante los primeros tres años, el que ha sido elegido presidente pase luego al cargo de vicepresidente, y viceversa.

En términos institucionales, esta buena reputación del CNE viene acompañada de dos mecanismos institucionales interesantes. El primero es que la duración del mandato de los consejeros es mayor que la de los gobiernos, lo que hace que haya mayores posibilidades de continuidad en las políticas propuestas o monitoreadas así como un mayor margen de negociación entre grupos políticos que pueden ser opuestos. Asimismo, es relevante que sea posible un proceso de consolidación institucional en donde se combinan periodos relativamente largos de los consejeros (seis años) con los de la directiva (tres años). Así, habrá dos grupos directivos a largo del mandato de cada CNE. Al mismo tiempo, es posible que los miembros permanezcan en sus cargos, rotando de puesto (por ejemplo, que la presidenta pase a ser vicepresidente o viceversa) lo que permite que si el Consejo en su conjunto desea renovar la confianza y consolidar una gestión lo haga sin desmedro a la posibilidad de recambio.

Sobre este punto, un hito que puede reseñarse a lo largo de la existencia del CNE, quizá el más complejo de su vida institucional, fue el proceso de implementación de la Ley 29062, Ley de la Carrera Pública Magisterial, adoptada a los pocos meses de promulgado el PEN como intento de ordenar el sistema docente. Dicha norma, impulsada por el gobierno aprista, fue criticada en privado y en público por el CNE, quien emitió un pronunciamiento solicitando que esta propuesta tuviera “como referentes fundamentales a la Ley General de Educación y el propio PEN.”<sup>156</sup> De acuerdo con el CNE, la carrera pública magisterial debe permitir, que “el buen desempeño profesional –dentro y fuera del aula– y el logro de aprendizajes de los alumnos, sean los criterios fundamentales para los ascensos, la determinación de las remuneraciones y la permanencia en la carrera.”<sup>157</sup> Asimismo se criticaba que la ley no integraba el aspecto de formación y evaluación en el proceso de formación, así como que creaba dos regímenes paralelos (la antigua ley del profesorado y la nueva carrera pública magisterial) que crearía dos sistemas paralelos.<sup>158</sup> Se trataba pues, de dos miradas diferentes sobre una misma propuesta de política en donde el Gobierno y el CNE no tenían un acuerdo. En tal sentido, el CNE planteó críticas a lo que llamó un plan de capacitación “organizado e implementado de manera apresurada”<sup>159</sup>, a un proceso de evaluación que no parecía ofrecer garantías reales y a la ausencia de pronunciamiento en materia de ascensos.<sup>160</sup>

No obstante, al año siguiente, en 2008, hubo cambio de consejeros y se formó una nueva directiva<sup>161</sup> lo que llevó a un viraje en la postura institucional: el CNE respaldó el proceso de implementación de la ley, aunque sin que ello implique la validación automática de la propuesta.<sup>162</sup> Se conformó entonces una mesa de trabajo en torno a temas de desarrollo docente, con una activa participación de la sociedad civil y

---

<sup>156</sup> CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *Balance y perspectivas 2002-2008*. Lima: CNE, p. 38. Disponible en <http://www.cne.gob.pe/docs/cne-memoria/balance-2002-2008.pdf>. (2008) Consultado el 4 de abril de 2015.

<sup>157</sup> *Ibidem*.

<sup>158</sup> CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *Boletín virtual*, N° 5, 10 de mayo de 2007. Disponible: <http://www.cne.gob.pe/docs/cne-opina/BOLETIN-CNEOpina-5.pdf>

<sup>159</sup> CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *A los maestros del Perú*. Pronunciamiento de 14 de julio de 2007. Disponible en [http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-pronunciamientos/cne\\_pronunciamiento\\_024.pdf](http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-pronunciamientos/cne_pronunciamiento_024.pdf)

<sup>160</sup> *Ibidem*.

<sup>161</sup> Para el periodo 2008-2014 el presidente del CNE fue Andrés Cardó, exministro de Educación durante el gobierno de Fernando Belaúnde Terry y exsenador. También estuvo vinculado a Foro Educativo. El vicepresidente, por su parte, fue Jesús Herrero Gómez, vinculado a la red de colegios Fe y Alegría (red de educación concertada entre la Iglesia y el Estado).

<sup>162</sup> Mayor información: <http://www.minedu.gob.pe/noticias/index.php?id=7868>

un representante del Minedu. Esto permitió no solo mantener buenas relaciones con las redes de docentes que se sentían afectadas con la nueva norma, incluyendo al sindicato, sino también mantener un canal de comunicación, aunque tenso, con el Minedu.<sup>163</sup> Dicha mesa trabajó una nueva propuesta de carrera, que culminó con la formulación de una nueva norma, la Ley de Reforma Magisterial. Ello resultaba importante no solo porque menos de una cuarta parte de los docentes habían hecho el pase de un régimen a otro,<sup>164</sup> sino también para poder potenciar los esfuerzos para la certificación de competencias en el horizonte de la calidad educativa. En tal sentido, es posible apreciar cómo la posibilidad de designación por parte del Estado permite la moderación de un órgano cuando se vuelve incómodo. No obstante, esto no constituye un acallamiento o una cooptación.

Por su parte, los mandatos en el CNS son de un año, renovables salvo en los casos sometidos a votación.<sup>165</sup> En la práctica, los recambios son comunes tanto por parte del Estado como de la propia sociedad civil. El sometimiento a votación sumado a un periodo corto, obliga a una mayor rendición de cuentas por parte de los representantes, pero a la vez limita la posibilidad de proyectar agendas de largo plazo, lo que resta incidencia en la elaboración y debate de políticas públicas, que suelen tener largos procesos de elaboración en el Perú. Así, un periodo corto de representación puede obligar a estar más concentrado en “apagar incendios” antes que en la posibilidad de plantear una agenda de trabajo de largo aliento.

Finalmente, en el caso del CNT no hay plazos de mandato.<sup>166</sup> Si bien la continuidad puede ser positiva, pues permite desarrollar planes a largo plazo, desde los miembros del CNT se reconoce la inexistencia de dicha agenda, y la respuesta, más bien, a temas coyunturales.<sup>167</sup> Uno de los argumentos para justificar ello es la alta rotación de representantes estatales. Como señala Luis Arellano, cada mes en el que ha habido sesión del Consejo, se ha comunicado con un secretario técnico distinto. Esto provoca que se pierda la identificación de quiénes son el Estado (Ministerio de Trabajo) por

---

<sup>163</sup> Entrevista a Yina Rivera, realizada como parte de esta investigación.

<sup>164</sup> Mayor información:

[http://perudebate.pucp.edu.pe/sites/default/files/que\\_cambios\\_trae\\_realmente\\_la\\_reforma\\_magisterial.pdf](http://perudebate.pucp.edu.pe/sites/default/files/que_cambios_trae_realmente_la_reforma_magisterial.pdf)

<sup>165</sup> Decreto Supremo N° 004-2003-SA, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud. Publicado el 13 de febrero de 2003 en el Diario Oficial *El Peruano*, art. 8.

<sup>166</sup> Artículo 5.2 del Decreto Supremo 001-2005-TR.

<sup>167</sup> Entrevista a Luis Arellano, realizada como parte de esta investigación.

parte de los empleadores y trabajadores (cuyos representantes siempre son los mismos).<sup>168</sup> Además de ello, el constante cambio de responsables de la cartera de Trabajo y Promoción del Empleo, que responden a coyunturas políticas específicas, ha provocado la interrupción o cambio de agendas establecidas para ser trabajadas en el Consejo. Uno de los miembros de dicho Consejo, Luis Arellano, representante de la Sociedad Nacional de Pesquería, menciona que cuando se cambió de ministro (quien, al fin y al cabo preside el Consejo) a mediados del año 2014, todo lo trabajado y discutido en torno a los convenios del mar (concernientes a la institución que representa) quedó en nada y se empezó de cero con una agenda totalmente distinta y nueva, que respondía a los intereses políticos coyunturales del Gobierno<sup>169</sup>. Julio César Barrenechea, representante de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (Snmpe) y coordinador ejecutivo del sector empleador, menciona en la misma línea que ha existido una baja continuidad de las sesiones del Consejo generado por constantes cambios de ministro<sup>170</sup>.

Además, la ausencia de límite temporal en el puesto también puede mostrar enquistamientos y prácticas que impiden el surgimiento de nuevas voces al interior de una organización. Una agenda de trabajo amparada en lograr mayores beneficios laborales, por ejemplo, variará mucho dependiendo de la conformación de sus representantes. Como señaló Luis Arellano, representante de la Sociedad Nacional de Pesquería “no es lo mismo regular la jornada de trabajo de un empleado bancario como la de un pescador”<sup>171</sup> y justamente esta diferencia fue relevante cuando, bajo el mandato de Nancy Laos (2012-2013), el CNT discutió la sumisión del Estado a convenios referidos en el trabajo en el mar. De acuerdo con Arellano, la participación de la SNP era indispensable, pues era el ente más vinculado a los temas regulados por dichos convenios. No obstante, como él mismo lo reconoce, si la posición de la Sociedad Nacional de Pesquería (que representa a una parte del sector pesquero, aquellos industrializados) era favorable a adoptar los convenios, esta no necesariamente sería la posición de aquellos que operan en menor escala, y que no se encontraban representados. “Intentar dar una regla universal es complicado. No hay representación de los trabajadores pesqueros en el Cntpe. El Supnep (Sindicato Único de Pescadores de Nuevas Embarcaciones del Perú) no está afiliado a ninguna de las centrales sindicales

---

<sup>168</sup> *Ibidem*. De acuerdo con Julio César Barrenechea, que ocupa el puesto en el CNT desde 2001. Entrevista realizada como parte de esta investigación.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

<sup>170</sup> Entrevista a Julio César Barrenechea, realizada como parte de esta investigación.

<sup>171</sup> *Ibidem*.

que forman parte del Cntpe. Las centrales “no necesariamente representan a todos los trabajadores”.<sup>172</sup> Si a estas falencias en la composición se suma la eternización de los puestos, es fácil arriesgar la hipótesis de que ciertos intereses y demandas quedarán siempre ocultos. En igual sentido, para Julio César Barrenechea sería importante incorporar representatividad del sector informal.<sup>173</sup>

Es interesante notar también cómo algunas de las falencias en la representatividad han sido cubiertas por los propios miembros. Así, de acuerdo con la Oficina de la OIT para los Países Andinos–Lima el sector empresarial constató la importancia de incluir a las microempresas y el sector informal, y fueron los propios grupos empresariales quienes subsanaron dicha ausencia promoviendo que algunos directivos de la pequeña y mediana empresa, así como del sector informal, empiecen a participar.<sup>174</sup>

Ahora bien, la falta de representatividad en la conformación no tendrá que ver solo con la actividad laboral allí representada, sino también con la pertenencia o no a determinados grupos sociales que se encuentran en una mayor situación de exclusión en materia de acceso al empleo. En tal sentido, sería bueno ver cómo se incorporan voces femeninas, indígenas o de personas con discapacidad a un espacio que parece copado por voces tradicionalmente masculinas con pocos visos de cambio. No obstante, cabe resaltar que, en la actualidad, la presidenta de la central sindical más grande del Perú, la CGTP, es una mujer, Carmela Sifuentes. Aún así, no puede hablarse de una representación plena de los intereses de la mujer. Posiblemente, esta falta de representatividad también fue lo que empujó a que una de las instituciones asociadas a trabajo invitadas fuese la ONG feminista Manuela Ramos y que otra haya sido el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis). Así, el CNT ha intentado subsanar la falta de voces a través de instituciones que conocen de temáticas como discapacidad y género pero que no necesariamente resultan representativas. Finalmente, cabe la pregunta de la real representatividad de los voceros cuando la tasa de afiliación sindical es bajísima en el Perú.<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> Entrevista a Luis Arellano, realizada como parte de esta investigación.

<sup>173</sup> Entrevista a Julio César Barrenechea, realizada como parte de esta investigación.

<sup>174</sup> Entrevista a funcionarios de la Oficina de la OIT para los Países Andinos–Lima como parte de esta investigación.

<sup>175</sup> De acuerdo con el propio MTPE la tasa de afiliación sindical era de 5% en 2007. Al respecto ver MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO (2008) [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno\\_Mercado\\_Laboral\\_en\\_el\\_Peru.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno_Mercado_Laboral_en_el_Peru.pdf). Consultado el 1 de julio de 2015.

## 2.3. Presupuesto y capacidad de gasto

Parte de la autonomía y posibilidad de cambios que pueden provenir de los Consejos Nacionales también depende del presupuesto que manejen y de la capacidad que tengan para ejecutarlo. En tal sentido, cabe señalar que el presupuesto principal del CNE se deriva de fondos propios del Minedu, que son otorgados a través de una unidad ejecutora.<sup>176</sup> Entre los años 2008 y 2014 este monto tuvo como promedio los 2 millones de nuevos soles anuales, cifra que fue paulatinamente en ascenso en el mismo periodo pasando de 1'886,600 nuevos soles a 2'887,703 nuevos soles.<sup>177</sup> Este monto se gastó en el mismo periodo en un 50% al pago de personal Contrato Administrativo de Servicios (CAS), 30% en el pago de dietas a los Consejeros, un 18% en servicios y 2% en servicios de consultorías externas. Asimismo, entre el 2008 y el 2014 el CNE ha recibido fondos de cooperación internacional que en su mayoría se destinaron a tareas de reforzamiento de la gestión descentralizada y de desarrollo magisterial, actividades que tomaron casi el 71% del monto total de la cooperación entre marzo de 2008 y de 2014.<sup>178</sup> Entre los donantes más importantes tenemos entidades como Usaid, con 5 proyectos y un total de 651,000 nuevos soles; Plan Internacional, con un aporte de casi 460,000 nuevos soles; y Grade, con un aporte de 154,000 nuevos soles.<sup>179</sup> Si se calcula el promedio anual, entre fondos institucionales y de cooperación entre 2008 y 2014 se tiene que el CNE ejecutó un aproximado de 2'414,000 nuevos soles anualmente.

Otra variable que ha jugado a favor del CNE tiene que ver con la libertad en la ejecución de fondos que incluye no solo el uso discrecional de la partida que anualmente desembolsa el Minedu sino también el hecho de que puedan recibir fondos de la cooperación internacional. Esto ha sido importante, por ejemplo, en el debate sobre la Ley de la Carrera Pública Magisterial en donde la propuesta de desarrollo docente pudo ser financiada gracias a una agencia de cooperación que apoyó el proyecto del CNE (y que era crítico de la propuesta del sector). En tal sentido, es interesante apreciar cómo una mayor libertad presupuestaria permite que el espacio pueda ser mucho más

---

<sup>176</sup> CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. (2014). Informe de gestión del Consejo Nacional de Educación marzo 2008-marzo 2014, p.32. Disponible en: <http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/Documentosdegestion.pdf>

<sup>177</sup> CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. (2014), *op. cit.*, p. 32. Disponible en: <http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/Documentosdegestion.pdf>

<sup>178</sup> CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. (2014), *op. cit.*, p. 34.

<sup>179</sup> CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. (2014), *op. cit.*, p. 35.

crítico y menos dependiente del Ejecutivo. No obstante, queda la duda de si ello no condiciona la agenda del órgano a los intereses de la cooperación internacional.

Por otra parte, de acuerdo con la última información encontrada en su portal web, el presupuesto del CNS es de más o menos 750,000 nuevos soles. De hecho, para el año 2012 (último informe anual disponible en la web)<sup>180</sup> el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) fue de 722,648 nuevos soles. Posteriormente, ello varió con el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) con el que se asignaron 745,998 nuevos soles. En tal periodo, la ejecución fue de 648,864 nuevos soles, lo que equivale a un 86.98%. En años anteriores también se han podido visualizar resultados similares con respecto a la ejecución del gasto, incluso en años de cambio de autoridades.<sup>181</sup> Cabe señalar que, presupuestalmente, el CNS depende del Ministerio de Salud.<sup>182</sup>

#### 2.4. Limitaciones de la participación y dinámicas de representatividad

Los Consejos Nacionales surgen como espacios consultivos para, a través de mecanismos participativos, promover la adopción de políticas pública en los sectores. Ser un espacio consultivo de alguna manera plantea la idea de dependencia respecto al ente rector: el consejo en cuestión será consultado en tanto se requiera su opinión. No obstante, en un Estado democrático, y atendiendo a los fundamentos de la democracia participativa, se esperaría que al crear un órgano como los Consejos Nacionales todas (o casi todas) las propuestas de regulación y política pública sean discutidas. Pero aún aceptada esta idea, ello no implica que sean los Consejos Nacionales los que ponen la agenda de debate. Esta agenda (y muchas veces, las posibilidades de existencia misma del consejo) siempre estará dada por la entidad rectora e inevitablemente estará marcada por los vaivenes políticos.

En el caso del CNT, este sufrió ciertos embates que dificultaron su funcionamiento y, con ello, quedó restringida la posibilidad de promover espacios de participación. Durante los años del gobierno aprista<sup>183</sup> el CNT sostuvo menos sesiones. Su reactivación recién se dio el 9 de abril de 2015, y tuvo como uno de los móviles someter el proyecto de remuneración mínima vital para su consideración.<sup>184</sup> De acuerdo con lo señalado por Luis Arellano, dicho proyecto provocó un intenso trabajo al interior del CNT con reuniones semanales durante tres meses, dada la gran dificultad para llegar a acuerdos

---

<sup>180</sup> CONSEJO NACIONAL DE SALUD. (2012). *Memoria Anual 2012*, p. 113.

<sup>181</sup> CONSEJO NACIONAL DE SALUD. (2010). *Memoria Anual 2010*, p. 86.

<sup>182</sup> No ha sido posible acceder a información sobre la partida o la ejecución presupuestal del CNT.

entre el sector trabajador y el empleador. Pese a ello, y como mecanismo de presión para impulsar su validación, el mensaje que se recibía desde el MTPE era que la norma sería aprobada y sería presentada por el Presidente Humala en el mensaje presidencial de 2015.<sup>185</sup> Dinámicas como la señalada ponen de manifiesto la dificultad de establecer acciones en torno a los DESC, entendidos como medidas “prestacionales” (y en cierta medida, pasibles de un debate sobre su conveniencia) antes que como un deber del Estado orientado a la satisfacción de derechos. El CNT sea tal vez el espacio donde mejor se observa esta tensión, puesto que los tres actores involucrados en la lógica de un contrato de trabajo están presentes. La sola posibilidad de permitir la discusión en torno a políticas laborales, y que pueda no llegarse a ninguna conclusión por falta de consenso, dejaría entrever la poca conciencia del carácter vinculatorio que las normas de derechos humanos laborales tienen para estos espacios.

En el caso del CNE, por el contrario, el carácter independiente de sus miembros pareciera llevar a una situación diferente. Entre los años 2002 y 2005, el CNE se avocó al trabajo del Proyecto Educativo Nacional (PEN). Según Patricia Salas, este instrumento importante de gestión educativa fue hecho de manera independiente con amplio margen de autonomía. Para sacar adelante dicho documento, el CNE realizó un amplio proceso de consulta ciudadana en las 26 regiones del país, en articulación con los procesos de elaboración de sus proyectos educativos regionales. Participaron de dicha consulta maestros, autoridades regionales, educativas y de otros sectores, así como actores privados no tradicionales como por ejemplo, los empresarios.<sup>186</sup> “Ante la disyuntiva de hacer una política educativa que le diga al país lo que necesita, se optó el camino de preguntarle al país qué es lo que quería”, agrega Salas.<sup>187</sup> Luego de esta primera consulta, el PEN fue desarrollado al interior del propio CNE, sin las presiones políticas presentadas en el caso del CNT. “El gobierno nunca le puso un plazo o una agenda, además el CNE no lo hubiera permitido porque tenía autonomía”.<sup>188</sup>

---

<sup>183</sup> La falta de información respecto de las sesiones realizadas por el CNT (no se encuentran disponibles en su portal web y no fueron enviadas ante requerimiento para esta investigación) no permite puntualizar la fecha exacta de este periodo.

<sup>184</sup> Ver <http://gestion.pe/economia/consejo-nacional-trabajo-se-reactivara-9-abril-anuncia-mtpe-2126783>, revisado el 15 de julio de 2015.

<sup>185</sup> Entrevista a Luis Arellano, realizada como parte de esta investigación.

<sup>186</sup> CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. *Proyecto educativo nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*, p. 11 (2007) Disponible en <http://www.minedu.gob.pe/DelInteres/xtras/PEN-2021.pdf>. Revisado el 3 de mayo de 2015.

<sup>187</sup> *Ibidem*.

<sup>188</sup> *Ibidem*



Ahora bien, es importante tener en cuenta que, si bien el PEN fue promulgado por Resolución Suprema No. 001-2007-ED,<sup>189</sup> y que, de acuerdo con el texto de dicho instrumento, se erige como política nacional en educación y también como desarrollo de la decimosegunda política de estado del Acuerdo Nacional; las posibilidades de obligar a una entidad de estado en torno a prestaciones específicas en materia de educación a partir de dicho documento, son escasas. El documento contiene un diagnóstico de la situación de la educación en el país así como se plantean 6 objetivos estratégicos que a su vez se traducen en 30 políticas a 2021. Estos objetivos giran en torno a oportunidades y resultados educativos de igual calidad; logros de aprendizajes pertinentes; maestros bien preparados; gestión descentralizada y democrática; educación superior de calidad y sociedad educadora. No obstante, no se cuentan con mecanismos coercitivos para lograr su cumplimiento.

Pese a lo anterior, es importante destacar que el sello que lleva el CNE está vinculado al ejercicio de la concertación, cuestión clave que se encuentra incluido como parte de su misión institucional, y a vigilancia ciudadana descentralizada.<sup>190</sup> Así, la fuerza que tiene el CNE en términos de sus propuestas de políticas y críticas a la misma cuando no están de acuerdo con las políticas impulsadas por el gobierno, está vinculada a la legitimidad de sus consejeros por un lado (con respecto a su solvencia técnica) y por otro, a lo que un entrevistado definió como “buenos oficios”. Es decir, tener una capacidad de interlocución con varios actores de la política educativa y que le permita mantener independencia y de trascender a la agenda meramente institucional del sector para pensar en términos de una política pública. “El CNE no es el Gobierno” mencionó uno de sus asesores entrevistados. En ese sentido es interesante notar cómo dentro de la misma institución han convivido diferentes posiciones, tendencias y objetivos, y aún así se ha mantenido la institucionalidad del CNE. Este equilibrio se lograría no solo por una suerte de cultura a la tolerancia de las distintas posiciones, sino sobre todo a una valoración de la institucionalidad que permite que aún en la discrepancia pueda avanzarse sobre metas concretas de trabajo, que son además de carácter técnico-normativo; incluso se podría decir que son de orden burocrático, pero que permite el planteamiento de los grandes debates sobre la educación y la política educativa en el país en torno a puntos de focales sobre los cuales construir.

---

<sup>189</sup> Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 7 de enero de 2007.

<sup>190</sup> Resolución Ministerial N° 494-2002-ED, artículo 5.

Asimismo, y aun cuando ha habido importantes conflictos en su interior, se ha optado por cambios al interior de sus cuerpos directivos, permitiendo un nuevo liderazgo que apunte las preferencias de la mayoría de los consejeros. De muchas maneras, el CNE es un espacio institucional que ha sabido adaptarse a las diferentes coyunturas y que se ha caracterizado en estos años por tener como espacio de balance -y más allá de los debates internos- a las redes de sociedad civil (ONG, redes docentes, el sindicato de profesores, especialistas, académicos, etc.) como un motor importante en la presentación de un agenda educativa pública sobre la cual trabajar. Esto último ha sido especialmente importante en los últimos años en los que el reto para la implementación y seguimiento del PEN, entre otros marcos institucionales de trabajo, se multiplicaron en el marco de la descentralización. Ahora bien, como contrapunto a este análisis puede decirse que la excesiva tecnificación del debate educativo ha llevado a que algunas veces el CNE pierda capacidad de articulación con agendas de carácter más político (por ejemplo, el debate sobre los exámenes estandarizados de procesos de aprendizajes).

En el caso del CNS, se puede apreciar un trabajo mucho más lento. Mientras que la sociedad civil es amplia en el caso del CNE y determinante en términos de consenso en el caso del CNT, en el caso del CNS no se presenta una situación similar. Por el contrario, las posibilidades de determinar un tema en el CNS son poco probables. En tal sentido, la labor de la sociedad civil ha pasado por incluir temas de importancia en la agenda como punto de partida.

Desde un punto de vista más institucional, es posible afirmar que el CNS ha sido un órgano que ha sido consultado de manera constante con respecto a las políticas del sector salud. Así, por ejemplo, es posible mencionar la participación del CNS en varias políticas públicas y marcos normativos establecidos en el sector: el Anteproyecto de Ley de Aseguramiento Universal en Salud, el Plan Nacional de Salud Mental, la Política del Sistema nacional de Protección y Asistencia Médica de Emergencias y Desastres, el Plan Nacional de Medicamentos, solo por dar algunos ejemplos.<sup>191</sup> Otro ejemplo que también es importante mencionar es el Plan Nacional Concertado de Salud que fue elaborado en el marco de dicho órgano y luego promulgado a través de la Resolución Ministerial 589-2007-MINSA.<sup>192</sup> No obstante, ha habido ocasiones en las que es posible corroborar la existencia de un trabajo doble como en el caso del reglamento sobre

---

<sup>191</sup> CONSEJO NACIONAL DE SALUD. (2012a). *Informe de Gestión 2002-2012 del SNCDS*. Lima.

<sup>192</sup> Publicada el 21 de julio de 2007.

derechos de los usuarios de servicios de salud que se trabajaba en una dirección del Ministerio de Salud y en uno de los Comités Nacionales del CNS.<sup>193</sup> Finalmente, dicha norma fue aprobada<sup>194</sup> luego de pasar también por el CNS.<sup>195</sup> Al parecer la evidente mayoría del Ejecutivo le permite acudir al CNS sin esperar una oposición apabullante, pero el trabajo en comités sí permite que la sociedad civil inserte temas de interés y también ha convertido su asiento en el CNS en un espacio de denuncia, propuesta y seguimiento.

## 2.5. Participación descentralizada

Las dinámicas de participación apuntan a superar los antiguos problemas de representación social. En tal sentido, no hubiese sido lógico alentar estas nuevas formas de diálogo institucionalizado sin desterrar los presupuestos centralistas que excluyen a las personas del interior del país de la formulación de políticas públicas. En tal sentido, cada consejo ha abordado la descentralización de manera distinta, aunque con objetivos similares.

En el caso del CNE esto empezó en el contexto de la nueva Ley de Educación. Esta situación planteó la necesidad de impulsar una gestión educativa descentralizada. Ello dio lugar a los Consejos Participativos Regionales de Educación (Copare) y a la formulación de planes regionales en educación. Si bien el CNE no cuenta con equipos descentralizados, desde sus cinco comisiones - de Desarrollo Docente, de Gestión Descentralizada, de Educación Básica y Aprendizajes, de Educación Superior y de Innovaciones y Educación del futuro- se trabaja con organizaciones y redes que tienen a su vez presencia descentralizada. De esta manera, el CNE ayuda a componer la agenda regional e impulsa procesos de incidencia, capacitación o acompañamiento en el marco de las nuevas competencias de los gobiernos regionales. Asimismo, desde hace diez años, el CNE convoca a un Encuentro Nacional de Regiones que permite el intercambio de experiencias sobre temas en común. La de este año, por ejemplo, fue sobre los avances de la educación inicial y los retos a nivel regional, así como desarrollar

---

<sup>193</sup> CONSEJO NACIONAL DE SALUD.(2012) *Memoria Anual 2012*, p. 82

<sup>194</sup> Decreto Supremo N° 027-2015-SA. Reglamento de la Ley 29414, Ley que establece los Derechos de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 13 de agosto de 2015.

<sup>195</sup> Al respecto, ver <https://lamula.pe/2015/01/08/reglamento-de-la-ley-de-derechos-de-los-usuarios-de-los-servicios-de-salud/forosaludp/>

instrumentos concertados de gestión que podrían ser aplicados a nivel nacional. También hay que mencionar que mucho del trabajo descentralizado se da a través de las propias organizaciones que conforman las comisiones de trabajo, y que a través de sus redes, realizan procesos de consulta, participación y de concertación sobre los procesos mismos de incidencia o vigilancia de las políticas sectoriales. Como se señaló en una de las entrevistas, “el CNE es un aliado para la incidencia a nivel nacional y regional”.<sup>196</sup>

Así, a pesar de no tener un aparato descentralizado de trabajo, el CNE está medianamente conectado con las problemáticas regionales en la medida en que cuenta con aliados dentro de los gobiernos subnacionales (profesionales dedicados a la educación y que han estado cerca del trabajo del CNE o de organizaciones vinculadas al CNE anteriormente y que hoy ocupan cargos en sus regiones, por ejemplo) y que permiten un impacto multiplicador de su trabajo.

Asimismo, el CNE tiene dificultades para una coordinación más orgánica con los agentes locales a nivel descentralizado, cuestión que si bien no está dentro de sus competencias específicas (como por ejemplo, brindar servicios de asistencia técnica en gestión descentralizada) lo cierto es que existe una enorme demanda desde los gobiernos subnacionales al respecto y pocos actores con la capacidad de brindarlas cumpliendo altos estándares. En ese sentido sería interesante generar un espacio de debate sobre los retos del CNE más allá de la implementación y vigilancia del PEN, en el nuevo escenario de la descentralización y en el proceso de reforma educativa multinivel en el que nos encontramos como país.

Por otro lado, el Consejo Nacional del Trabajo apoya la conformación de Consejos Regionales de Trabajo, pero esta labor no ha sido ordenada. En tal sentido, existen Consejos Regionales conformados por iniciativa del Ministerio de Trabajo y otros conformados por iniciativa de los gobiernos regionales<sup>197</sup>. A pesar de dicha falta de sistematicidad, cabe resaltar que estos Consejos Regionales ya existen en casi todas las regiones (solo faltan Lima, Pasco, Madre de Dios y Amazonas)<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> Entrevista a miembro del Copare Ayacucho, realizada como parte de esta investigación.

<sup>197</sup> Un ejemplo es la creación del Consejo Nacional del Trabajo de la Libertad creado por Ordenanza 012-2004-CR/RLL, publicada el 29 de agosto de 2004.

<sup>198</sup> Ver <http://www.mintra.gob.pe/CNTPE/publicaciones.html>

Por el contrario, en el caso del CNS, la ley ha establecido que existe un Consejo Nacional y Consejos Regionales y Provinciales<sup>199</sup> y que estos conforman de manera conjunta el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud. Cabe señalar que cada Gobierno Regional tiene la potestad de decidir cuáles son las organizaciones relevantes para el sector salud en el ámbito regional.<sup>200</sup> Así, en el caso del Sector Salud, el trabajo ha sido verdaderamente coordinado y parece existir una retroalimentación entre el espacio central y los espacios descentralizados.

Esto se puede ver en la elaboración del Plan Nacional Concertado de Salud<sup>201</sup> que tomó en cuenta a los Consejos Regionales e impulsó consultas regionales y macrorregionales para poder oír mejor las voces de la sociedad civil y de los funcionarios públicos del interior del país. Cabe señalar que todas las regiones cuentan con consejos y que, al año 2012, todos los Consejos Regionales, salvo Lima, Madre de Dios y Moquegua, han producido documentos concertados.<sup>202</sup>

Es posible apreciar que ha habido esfuerzos destinados a consolidar la descentralización desde diferentes visiones. En el caso del CNE, con una visión sobre la descentralización, aunque sin necesariamente poder participar de ella. Por otra parte, en el caso del CNT, el intento ha carecido de organicidad. Finalmente, el CNS lo ha aplicado de la mejor manera justamente porque su ley lo obliga a coordinar de manera descentralizada.

A partir de las reflexiones planteadas en torno a los hallazgos es posible identificar algunas conclusiones aplicables a estos espacios de toma de adopción de políticas. Ellas son presentadas en el siguiente capítulo.

---

<sup>199</sup> Ley N° 27813, Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud. Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 13 de agosto de 2002, artículos 9 y 10.

<sup>200</sup> Decreto Supremo N° 004-2003-SA, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud. Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 13 de febrero de 2003 en el Diario Oficial *El Peruano*, art. 14.

<sup>201</sup> MINISTERIO DE SALUD. (2007). *Plan Nacional Concertado de Salud*. Lima, pp. 7–8.

<sup>202</sup> CONSEJO NACIONAL DE SALUD. (2012a). *Informe de Gestión 2002–2012 del SNCDS*. Lima, pp. 23–25.

### 3. Tensiones y avances en la labor de los Consejos

---

Los hallazgos de esta investigación plantean diversas cuestiones con respecto a la participación de la sociedad civil en espacios de diálogo institucionalizados. En algunos casos estas cuestiones tienen que ver con la forma en que se concibe el espacio participativo y generará tensiones. En otros casos, en cambio, se plantearán temáticas en las cuales los tres Consejos parecen estar medianamente alineados en los objetivos, aunque no necesariamente en el camino seguido.

En tal sentido, una primera tensión existente es “Participación vs. Eficiencia”. Esta tiene que ver con los altos costos sociales, políticos y económicos que demanda realizar procesos participativos, caracterizados por ser procesos lentos que llegan a resultados imperfectos. La segunda tensión puede rotularse “Autonomía vs. Agenda estatal”, y plantea los dilemas entre contar con un órgano deliberativo completamente autónomo o con uno que sea coordinado o dirigido por el Estado, de manera que se encuentre articulado con la agenda de Gobierno. Otra cuestión es la inclusión de las voces o problemáticas de grupos en situación de vulnerabilidad. Un cuarto tema a analizar es el abordaje de la descentralización en cada instancia. Finalmente, se busca proveer de un balance general a la labor de los consejos.

En relación con la primera tensión, tal vez el CNE y el CNT representan de manera más clara los dos extremos. Como se ha apuntado en el capítulo 2, el CNE se caracteriza y basa en gran medida su legitimidad a su composición: expertos en materia de educación que no representan intereses institucionales. En tal sentido, el CNE ha construido su legitimidad y confianza social frente a los actores educativos y la propia sociedad civil a partir de 1) la solvencia académica y técnica de los consejeros, que viene acompañada de su independencia al hora de emitir opinión y/o de proponer una política; 2) los procesos de concertación y consulta no solo entre Estado (nacional) y sociedad, sino además con instancias subnacionales tan importantes como los gobiernos regionales, las direcciones educativas regionales, e incluso, los Copare regionales; 3) la conexión de la agenda institucional con la agenda pública sobre educación en general. Por tanto, se puede pensar así en el CNE como un consejo de sabios o notables. Bajo esta perspectiva, si bien las posibilidades de discrepancia son reales, son mayores las probabilidades de lograr acuerdos, y tener agendas y posiciones comunes frente a temas vinculados a la educación.

En el otro extremo se ubicaría el CNT, donde no solo está representado el Estado y la sociedad civil, sino que, siguiendo la lógica tripartita de la OIT, la sociedad civil a su vez, representa los intereses del sector empleador y trabajador. Desde la perspectiva de la OIT el diálogo en sí mismo es valioso.<sup>203</sup> No obstante, es imposible dejar de observar el otro lado de esa fórmula. La discusión sobre la remuneración mínima vital que, luego de tres meses de discusión, fue abandonada sin mayores conclusiones, o la lentitud del proceso de discusión de la Ley General del Trabajo muestran que satisfacer estándares de participación no siempre permite concretar la operatividad de acuerdos. Y mientras dichos acuerdos no existan, la protección de derechos, tampoco. De acuerdo con la valoración que hace un propio miembro del CNT, si bien el tripartismo en abstracto es valioso y útil como espacio de negociación, termina siendo muy poco eficiente como mecanismo para adoptar políticas. Son varias las reuniones improductivas que no convierten en políticas las decisiones y discusiones que se desarrollan.<sup>204</sup> A manera de ejemplo, puede señalarse que en ciertas ocasiones la ausencia de los representantes de los trabajadores en las sesiones del CNT ha impedido alcanzar el quórum necesario para su instalación.<sup>205</sup>

Si bien es cierto que el CNT ha logrado consensos en algunas cuestiones importantes vinculadas a políticas de trabajo decente y seguridad en el trabajo, son instrumentos muy generales que suelen carecer de la especificidad y operatividad que caracterizan a las políticas públicas. Ello tiene dos consecuencias: 1) dada la generalidad de la medida es difícil pensar que haya imposibilidad de consenso y 2) dada la generalidad de la medida es difícil pensar en protecciones efectivas a los trabajadores. Julio César Barrenechea, al ser consultado sobre los principales logros del CNT, señaló los siguientes: el Proyecto de Ley General de Trabajo, la superación de las observaciones realizadas por el Comité de Libertad Sindical de la Comisión de Expertos de la OIT sobre las normas de relaciones colectivas de trabajo, la decisión de ratificar el Convenio No. 144 de la OIT sobre consulta tripartita, y algunos pronunciamientos públicos.<sup>206</sup> Ciertos logros, aunque importantes, no reflejan acuerdos o consensos sobre materias que se puedan considerar difíciles o medulares en materia de empleo.

---

<sup>203</sup> Entrevista a funcionarios de la Oficina de la OIT para los Países Andinos-Lima, realizada como parte de esta investigación.

<sup>204</sup> Entrevista a Luis Arellano, realizada como parte de esta investigación.

<sup>205</sup> Entrevista a Luis Arellano, realizada como parte de esta investigación.

<sup>206</sup> Entrevista a Julio César Barrenechea, realizada como parte de esta investigación.

La segunda tensión es “Autonomía vs. Dependencia” y está referida a la autonomía de cada espacio de concertación y su dependencia de la agenda estatal. Cada espacio tiene una dinámica distinta. Así, tanto el CNS como el CNT son presididos por funcionarios estatales provenientes del Poder Ejecutivo. Esto, como ha señalado la investigación genera que el Ejecutivo pueda plantear su propia agenda. En el caso del CNS, además, hay que señalar que el Ejecutivo tiene mayoría, por lo que podría determinar la agenda e imponerla sin que el espacio de diálogo cumpla realmente su objetivo. No obstante, por más que la estructura parece apuntar a ese resultado, la labor de la sociedad civil en el Sector Salud ha permitido avances. Esto se debe también al trabajo que se realiza en los Comités Nacionales donde, a pesar de que la proporción de sectores es la misma, el hecho de tratarse de funcionarios de menor rango podría dar más margen de decisión al funcionario público.

Por otro lado, el CNT puede ser orgánicamente un espacio donde el Ejecutivo tiene menos poder para imponer políticas públicas. No obstante, también se ha visto que el Ejecutivo puede, aprovechando la lentitud vista en la tensión anterior, enviar proyectos de políticas públicas que desea demorar. De hecho, como se vio en el caso de la “Ley Pulpín”, cuando el Ejecutivo desea impulsar una norma de manera rápida, suele evitar el CNT. En cambio, cuando desea evitar ser señalado como el responsable de la falta de acción en algún ámbito, suele poner las miradas en el CNT (como en el caso de la remuneración mínima vital).

La dinámica del CNE, en comparación, pareciera ser la instancia más autónoma. Además de la conformación de independientes, es posible añadir los ingresos provenientes de fuentes extranjeras. No obstante, como se vio en el caso de la Ley de la Carrera Magisterial durante el gobierno aprista, el sistema de designación puede inclinar la balanza a favor de posturas gubernamentales. Incluso si eso no se diera, no es conveniente para el CNE pelear abiertamente con un gobierno, pues eso le impediría lograr la implementación de sus propuestas. En tal sentido, cabe concluir que en todos los espacios la sociedad civil tiene que encontrar un equilibrio entre la denuncia y la aceptación de la agenda estatal para poder lograr que su propuesta sea oída e implementada de manera efectiva.

Otra cuestión importante a tratar ha sido la inclusión de voces minoritarias. Cada espacio ha tenido una fórmula distinta para ello. En el caso del CNE, donde la designación va por cuenta del Ministerio, es posible percibir que la inclusión no es directa (personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad) sino temática. En tal sentido, se ha intentado incluir personas que sepan sobre educación



inclusiva de personas con discapacidad, educación rural o educación intercultural. De esta forma se busca incluir la problemática de estos sectores. Por otro lado, en el CNS ha sido la labor de los Comités lo que ha permitido que más sectores participen sin que el reducido número de asientos en el Consejo sea un impedimento. Finalmente, creemos que el CNT tiene problemas con respecto a las voces minoritarias porque la participación sindical como representativa de los trabajadores suele tener poca coincidencia con la realidad por la baja tasa de afiliación sindical en el país. Asimismo, muchos de los problemas de los grupos en situación de vulnerabilidad (niños, personas LGTBI, personas con discapacidad y miembros de pueblos indígenas) no pueden elegir quiénes los representan puesto que el principal problema es intentar ingresar al empleo formal. Por tanto, se haría necesario replantear el espacio de los trabajadores para que la falta de sindicalización no evite que más voces lleguen al Consejo. Esto no busca quitar poder a las centrales sindicales sino expandir las voces. En todo caso, es posible concluir que para todos los Consejos es complicado incluir voces minoritarias y debe buscarse la forma de institucionalizar su presencia.

En cuarto lugar, es importante destacar las dinámicas de descentralización que se han presentado. En algunos casos, esto proviene de un mandato legal, como es el caso del CNS. Esta situación garantiza la obligación del Consejo Nacional de coordinar acciones con instancias regionales u provinciales. Evidentemente, esto tiene un efecto positivo sobre la realización de políticas públicas y favorece la retroalimentación de los espacios. Por el contrario, las experiencias del CNE y del CNT se han dado sobre la marcha aunque se puede notar relativo éxito. El CNE ha logrado ser un aliado efectivo para la incidencia regional y, por otra parte, el CNT impulsa la creación de Consejos Regionales incluso en casos en los que no esté presidiendo el órgano.

En quinto lugar, pese a que el CNE se postula como el espacio más eficiente en términos de resultado, no se identifica en ninguno de los tres espacios analizados una conciencia de obligatoriedad para la consecución de resultados. Tal vez el CNT es el más representativo de esta afirmación, pero las dinámicas de trabajo de los tres espacios permiten preguntarse en torno a lo conveniente de una labor “deliberativa” (que aumentaría aún más la progresividad) en torno a la elaboración de medidas para la satisfacción de derechos.

Una sexta consideración que se debe tener en cuenta es la dinámica que tiene el Estado con ciertos proveedores privados de servicios públicos. Así, es posible identificar dos dinámicas. En el caso del CNT, la participación de los empleadores es un mandato de la OIT y no podría pensarse que el trabajo es un servicio provisto únicamente

por el Estado. Por otra parte, en el caso del CNE y del CNS es posible encontrar voces representativas de sectores privados que ofrecen dichos servicios. Si bien la privatización de servicios públicos puede generar diversos problemas en la provisión de derechos, la participación de estos sectores puede ayudar a mejorar la regulación. En el caso del CNS, no se ha encontrado evidencia de un trabajo de entorpecimiento por parte de los sectores privados. Asimismo, en el CNE se ha dado cabida a las voces privadas y esto no parece haber generado una desatención de los problemas de la educación pública.

En sétimo lugar, es pertinente señalar el efecto que ha tenido sobre la gobernabilidad. Entendiendo la vinculación que tiene con la transparencia y la participación ciudadana, es evidente que la labor de los Consejos apoya en la tarea de la gobernabilidad. Estas instancias permiten un mayor acceso de la sociedad a los planteamientos estatales. No obstante, igual es pertinente señalar que, en ocasiones, como en el caso de la “Ley Pulpín” y el Consejo Nacional del Trabajo, el Gobierno puede esquivar a los Consejos para evitar el debate.

A modo de conclusión, es posible plantear que las experiencias de los Consejos Nacionales son verdaderamente positivas. Cada espacio tiene particularidades y deficiencias. No obstante, y a pesar de ciertos momentos de parálisis institucional del Estado, la labor de los Consejos Nacionales ha sido determinante para la elaboración e implementación de muchas políticas públicas en el Perú. Ello se debe a que la propia sociedad civil ha logrado entender que es necesario participar y ganar estos espacios. Esto también requiere, en ocasiones, modificar estrategias tradicionales de crítica a planteamientos de propuestas. La creación de estos espacios orgánicos puede privilegiar la incidencia institucionalizada por sobre otras formas de participación como las manifestaciones públicas o por sobre otras formas de buscar el cambio social como el litigio estratégico. No obstante, ello no debe ser así. Los Consejos Nacionales simplemente otorgan un nuevo espacio que la sociedad civil tiene que aprender a utilizar. Este deber no significa resignación. Por el contrario, esta vía de trabajo para nada anula la posibilidad y existencia de otros mecanismos de participación que permitan a la sociedad civil seguir acercándose y mejorando los procesos de toma de decisiones. Al respecto, por ejemplo, resultará interesante conocer los balances de la consulta previa indígena<sup>207</sup> y la consulta a personas con discapacidad.<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 7 de setiembre de 2011.

<sup>208</sup> Artículo 14, de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de diciembre de 2012.

De los resultados analizados, es posible apreciar que ha existido un proceso de aprendizaje real que permite que la labor de los Consejos sea útil. No perdemos de vista que la participación de la sociedad civil puede generar lentitud en la toma de decisiones. No obstante, sí ha resultado una herramienta esencial para la democratización de la gestión pública y la lucha contra la corrupción a través de la transparencia. Adicionalmente, es necesario recalcar que este proceso es de doble vía y, por tanto, también se necesita que el Estado y sus funcionarios sepan aprovechar adecuadamente las posibilidades que ofrecen estos espacios para la validación, consolidación y mejora de las políticas públicas. En un contexto en el cual se está buscando volver a legitimar al Estado y acercarlo a las necesidades de la población, la labor de los Consejos adquiere una mayor relevancia. Los Consejos pueden ser nexos claros entre el Estado y la ciudadanía, pueden visibilizar las agendas de diferentes sectores y permite que las políticas sean verdaderamente públicas y se alejen del tinte privado (y privatizador) que fue característico en la última década del siglo pasado. Eso no significa alejar a los actores empresariales, sino el reconocer sus intereses y oírlos en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía. En tal escenario, los Consejos se muestran como una herramienta valiosa en la construcción de espacios igualitarios de construcción de políticas públicas democráticas.

Por tanto, es posible concluir que, más allá de los problemas, los Consejos han sido espacios muy positivos para conectar y legitimar mucho más la relación Estado-ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA

ALSTON, Philip. (2015). *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights A/70/274*. 4 de agosto de 2015.

ALZA, C. (2010). *Diseño de políticas públicas en derechos humanos. Curso virtual para la maestría en derechos humanos*. Lima: PUCP.

AVRITZER, Leonardo. (2004). "Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil". En DE SOUSA SANTOS (Coord.) *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: FCE.

BARRANTES, Roxana. (2005). "Servicios públicos y equidad". En VICH, Víctor. *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: IEP.

BARRIGA, Silverio. (1979) "El análisis institucional y la institución del poder". *Quaderns de Psicologia*, Segona época, No. 2-3. Facultad de Psicología, Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: <http://www.quadernsdepsicologia.cat/issue/view/53>

BOLÍVAR, Antonio, Manuel FERNANDEZ y Enriqueta MOLINA. (2005). "Investigar la identidad profesional del profesorado: Una triangulación secuencial" *FQS* 6(1), art. 12.

BREGAGLIO, Renata Anahí. (2010). *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales desde una concepción dinámica y evolutiva de la progresividad, indivisibilidad e interdependencia: más allá de los tratados*. Tesis para obtener el grado de magíster en Derechos Humanos. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

BREGAGLIO, Renata, Renato CONSTANTINO y Carmela CHÁVEZ. (2014). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú*. Lima: KAS/IDEHPUCP.

CDESC. (1990). Observación general N° 3. La índole de las obligaciones de los Estados partes.

CHÁVEZ, Carmela. (2009). *Derechos humanos y gobernabilidad democrática. Oportunidades para la cooperación canadiense en el Perú*. Montreal: Institute for the Studies for International Development (ISID) McGill University. Disponible en: <https://www.mcgill.ca/files/isid/Peru.Chavez.pdf>

CNE. (2014). *Informe de gestión del Consejo Nacional de Educación marzo 2008-marzo 2014*. Disponible en: <http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/Documentosdegestion.pdf>

CDESC. (1998) Observación General N° 10. La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. E/C.12/1998/25.

CONSEJO NACIONAL DE SALUD. (2012). *Memoria anual 2012*.

CONSEJO NACIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. (2005). *Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo: Cinco años de vida institucional 2001-2005*. Lima.

CONSEJO NACIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. (2008). *Siete años de diálogo socio laboral 2001–2008*. Lima.

CONSTANTINO, Renato. (2015). *Un salto por dar: El derecho a la educación inclusiva de los niños con discapacidad en los colegios privados*. Tesis para optar por el título profesional de abogado. Lima: PUCP. Disponible en [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5994/CONSTANTINO\\_CAYCHO\\_RENATO\\_DERECHO\\_EDUCACION.pdf?sequence=1](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5994/CONSTANTINO_CAYCHO_RENATO_DERECHO_EDUCACION.pdf?sequence=1)

COOMANS, Foons y Antenor HALLO DE WOLF. (2005). "Privatisation of education and the right to education" En: DE FEYTER, Koen y Felipe GÓMEZ ISA (Eds.) *Privatisation and human rights in the age of globalisation*. Antwerp: Intersentia.

COURTIS, Christian. (2006). "La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios". En: COURTIS, Christian (Comp.). *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

DAÑINO, Roberto. (2005). "The legal aspects of the World Bank's work on human rights: some preliminary thoughts". En: ALSTON, Philip y Mary ROBINSON, (Eds.). *Human rights and development: towards mutual reinforcement*. Oxford University Press.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura. (2005). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

DIARIO EL COMERCIO. (2013). (Editorial) ¿Quién acredita al acreditador? Edición del 31 de mayo de 2013. Disponible en [http://elcomercio.pe/politica/opinion/quien-acredita-al-acreditador\\_1-noticia-1583353](http://elcomercio.pe/politica/opinion/quien-acredita-al-acreditador_1-noticia-1583353)

DIEZ HURTADO, Alejandro. (2010). "Estado y sociedad civil". En: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD PERÚ. *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima.

EWIG, Christina. (2012). *Neoliberalismo de la segunda ola. Género, raza y reforma del sector salud en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GÓMEZ ISA, Felipe. (2005) "Globalisation, privatisation and human rights". En: DE FEYTER, Koen y Felipe GÓMEZ ISA (Eds.) *Privatisation and human rights in the age of globalisation*. Antwerp: Intersentia.

GUTIÉRREZ, Edgar. (2003). *Un sistema de alerta temprana para la gobernabilidad democrática en la región*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. Ponencia preparada para la sesión del Consejo Permanente de la OEA. Washington, 17 de marzo de 2003.

HOLMES, Stephen y Cass R. SUNSTEIN. (2012). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

HYDEN, Goran, Julius COURT y Kenneth MEASE. (2004). *Making sense on governance: empirical evidence from 16 developing countries*. Londres: Lynne Rienner–Boulder London Publishers.

KJAER, Anne Mette. (2008). *Governance*. Polity Press.

KLEIN, Naomi. (2008). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*. Buenos Aires: Paidós.

MATTEI, Ugo y Laura NADER. (2013). *Saqueo. Cuando el Estado de Derecho es ilegal*. Lima: Palestra Editores.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. (2015). *Anuario estadístico sectorial del MTPE 2014*. Lima.

OXHORN, Philip. (2008). "Espacio público, mercado y democracia". *Metapolítica*, núm. 57, enero-febrero.

OXHORN, Philip. (2014). "La sociedad civil de adentro hacia afuera. Comunidad, organización y desafío de la influencia política". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre, pp. 211-230.

PENSO, Cristina. (2013). "Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la construcción de una nueva institucionalidad". *Administración y Organizaciones*, año 16, No. 31.

PISARELLO, Gerardo. (2007) *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta.

PNUD. (2004). *Indicadores de gobernabilidad. Guía de usuario*. Centro de Gobernabilidad de Oslo.

REMY, María Isabel. (2005). *Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo*. Ponencia preparada para la ISTR – V Conferencia Regional para América Latina y el Caribe.

TANAKA, Martín. (2001). *Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Consorcio de Investigación Económico y Social (CIES). Disponible en: <http://old.cies.org.pe/files/documents/investigaciones/pobreza/participacion-popular-en-las-politicas-sociales.pdf>

TÁVARA, José I. (2006). "La regulación del poder de mercado y la transición a la democracia". En: CRABTREE, John. *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos.

VALENCIA, Germán. (2012). "Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas". *Papel Político*, 17(2), pp. 469-496.

VAN GINNEKEN, Wouter. (2013). "La sociedad civil y el piso de protección social". *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 66, 3-4.

VILLAFUERTE, Luis. (2014). "Políticas públicas y participación social: hacia la generación del capital social en el México del siglo XXI". *Administración y Organizaciones*, año 17, No. 32.

WIESENFELD, Esther y Euclides SÁNCHEZ. (2012). "Participación, pobreza y políticas públicas: 3P que desafían la psicología ambiental comunitaria (El caso de los Consejos Comunales de Venezuela)". *Psychosocial Intervention*, vol. 21, No. 3.

## NORMAS

Decreto Supremo 004-2003-SA., Reglamento de la Ley del Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 13 de febrero de 2003, artículo 4.

Decreto Legislativo No. 568. Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 05 de abril de 1990.

Decreto Supremo 001-2005-TR, Reglamento Interno de Organización y Funciones del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 15 de abril de 2005.

Decreto Supremo N° 007-2002-ED. Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 1 de marzo de 2002.

Decreto Supremo N° 001-2005-TR, Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 15 de abril de 2005.

Decreto Supremo N° 027-2015-SA., Reglamento de la Ley 29414, Ley que establece los Derechos de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 13 de agosto de 2015.

Resolución Ministerial N° 494-2002-ED, Reglamento Interno del Consejo Nacional de Educación, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 4 de agosto de 2002.

Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 7 de setiembre de 2011.

Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad. Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de diciembre de 2012.

