

# I CONGRESO IBEROAMERICANO DE DOCENTES

CONGRESO VIRTUAL DEL 26 NOVIEMBRE AL 08 DICIEMBRE DE 2018

ALGECIRAS (CÁDIZ) DEL 06 AL 08 DICIEMBRE DE 2018

Actas del Congreso Iberoamericano de Docentes

Participación ciudadana y democracia en la gestión  
pública del sector educación

Luis Núñez Lira

Yolvi Ocaña Fernández

Carlos Venturo Orbegoso

ISBN: 978-84-948417-0-5

Edita **Asociación Formación IB.**

Coordinación editorial: **Joaquín Asenjo Pérez, Óscar Macías Álvarez, Patricia Ávalo Ortega y Yoel Yucra Beisaga**

Año de edición: **2018**

Presidente del Comité Científico: **César Bernal.**

El I Congreso Iberoamericano de Docentes se ha celebrado organizado conjuntamente por la Universidad de Cádiz y la Asociación Formación IB con el apoyo del Ayuntamiento de Algeciras y la Asociación Diverciencia entre otras instituciones.

<http://congreso.formacionib.org>



red  
iberoamericana  
de docentes



formación**ib**)))

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRACIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL SECTOR EDUCACIÓN

Luis Núñez Lira-Universidad César Vallejo/Universidad Nacional Mayor de San Marcos

[lnunezl@ucv.edu.pe](mailto:lnunezl@ucv.edu.pe)

Yolvi Ocaña Fernández- Universidad César Vallejo/Universidad Nacional Mayor de San Marcos

[yocana@ucv.edu.pe](mailto:yocana@ucv.edu.pe)

Carlos Venturo Orbegoso-Universidad César Vallejo

[cventuro@ucv.edu.pe](mailto:cventuro@ucv.edu.pe)

## INTRODUCCIÓN

Este estudio, en el campo de la gestión pública y como estrategia para el fortalecimiento de las instituciones del Estado, es de suma importancia porque pone en hincapié su institucionalidad y la participación ciudadana, como bastión de la democracia participativa y lucha contra la corrupción.

El concepto de democracia ha devino en el transcurso del tiempo debido a factores políticos, económicos, sociales, culturales, y hoy día está vinculada a las relaciones con el poder del Estado y de acuerdo a la ciudadanía debe participar activamente en la toma de decisiones, para que verdaderamente este poder del Estado refleje la voluntad del pueblo.

Para Sartori (2002) el régimen democrático no es oposición a un régimen opresivo, sino que su constructo es contrario al régimen aristocrático, “una estructura social horizontal en lugar de una estructura social vertical”. Se trata de una “sociedad multigrupal”, estructurada en grupos voluntarios que se autogobiernan (llamada sociedad civil por Hegel); convirtiéndose, entonces, el constructo democracia social como sinónimo de “infraestructura, de microdemocracia, la cual sostiene a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política” (p. 120)

Con referencia al concepto de Estado y Ciudadanía, Isuani refiere que para “Weber el Estado un tipo particular de organización política gobernante, caracterizada por el elemento de la territorialidad y por la existencia de un órgano administrativo que monopoliza el uso legítimo de la violencia física” (1979, p. 8).

Bobbio (2010, p. 1) afirmó que se entiende por “sociedad civil” a la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado, entendiéndose como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo.

Por ello, podemos afirmar que la sociedad civil viabiliza los controles sociales sustituyéndolos por reglas de acción racionalmente acordadas, que permiten integrar los medios de control. Así, el poder y el dinero dominan en el marco del derecho y la moralidad. A esto agregados el poder comunicacional.

Con referencia a la ciudadanía, Janoski (1998, p. 9) definió la ciudadanía como “[...] la membresía pasiva y activa de individuos en un Estado-nación con ciertos derechos universales y obligaciones en un dado nivel de igualdad”.

Veamos esta definición oficial peruana: “Es ciudadano/a aquella persona con **derechos reconocidos** –el subrayado es nuestro– por el Estado y que tiene responsabilidades con respecto a la comunidad a la que pertenece”. (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2014, p. 5)

Como vemos, la misma definición asumida por el Estado es excluyente, en la medida que muchas naciones y grupos sociales aún carecen de derechos reconocidos, al no ser

beneficiarios de las “bondades” que el Estado brinda a la población. Esta exclusión social va más allá de la pobreza, es marginación.

Esto, hace necesario una reforma y modernización del Estado, orientado a la gobernabilidad democrática, económica y social para el desarrollo del país, por ello, es fundamental que el “éxito de una reforma estatal dependa de dos condiciones: voluntad política estable para efectuar los cambios necesarios, y de un diagnóstico de la situación vigente del Estado y sus instituciones y de una agenda de cambios institucionales. (Gonzales de Olarte, 2002, p. 8)

En este marco político, social y económico, la participación ciudadana en el sector educativo, se ha caracterizado su participación de acuerdo a las clases dominantes en el poder del Estado. La educación por “tratarse de un derecho y de un bien común, es inseparable de la participación de la sociedad, desde su formulación como propuesta y orientación, pasando por su implementación y alcanzando la validación de sus resultados.” (Organización de Estados Interamericanos, 2013, p. 19).

Si la participación es entendida como un proceso social, resultante de la acción intencionada de individuos y grupos, en función de intereses diversos y en el “con texto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder”; de acuerdo a Céspedes, solo se ha restringido al ámbito electoral y no a la participación de la toma de decisiones en el sector, manifestándose esto en lineamientos de política educativa, donde muchas veces los actores educativos no concuerdan con esa decisión o simplemente la desconocen.

## **MATERIALES Y MÉTODOS**

El punto de inicio de este artículo se centra en la aproximación comprensiva de la participación ciudadana en el sector educativo, la cual se inicia con el proceso de observación científica y del análisis de las actividades afines que se han realizado y del concepto mismo de participación ciudadana. En consecuencia, nos permite identificar dos etapas claramente: la primera fase fue revisar las motivaciones para el desplazamiento temporal, la exploración y visita de las organizaciones involucradas en la investigación. Estas actividades, se registran desde el año 2002 cuando se aprueba la formación del Acuerdo Nacional y que es reafirmada en la Ley General de Educación, para el caso del sector. En la segunda fase, estas actividades, que ahora son afines a nuestra investigación, las evidencias con la documentación generada, las evidencias encontradas, las entrevistas realizadas y las encuestas planteadas.

El ámbito de referencia de este estudio es Lima, donde se localizan las principales organizaciones de participación ciudadana en el sector educación.

El sujeto del estudio se centra en los espacios de la participación ciudadana y se concentran en un conjunto de actividades que se han realizado en la ciudad de Lima.

### **Tipo de estudio**

De acuerdo a Hernández, Fernández y Baptista (2014, p. 358) “la investigación cualitativa se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto” Desde esta perspectiva nuestro estudio, se centró en estudiar la calidad de las actividades, relaciones, asuntos, medios, materiales o instrumentos en una determinada situación o problema, procurando lograr una descripción holística, esto es, intentando analizar exhaustivamente, con sumo detalle, el fenómeno estudiar: la participación ciudadana.

### **Diseño de investigación**

Los casos de investigación adoptan, en general, una perspectiva integradora. Un estudio

de caso es, según la definición de Yin (1994):

...una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. (...) Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales; y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; y, también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos. (p. 13)

### **Caracterización de los sujetos**

“El Ministerio de Educación es el órgano rector de las políticas educativas nacionales y ejerce su rectoría a través de una coordinación y articulación intergubernamental con los Gobiernos Regionales y Locales, propiciando mecanismos de diálogo y participación”. (Ministerio de Educación, 2016)

### **Técnicas e Instrumentos de recolección de datos**

Las técnicas de investigación que se utilizarán serán variadas de acuerdo al enfoque de investigación. Por ende las técnicas a empleadas son: análisis documental, encuesta, observación no participante, entrevista individual estructurada y la entrevista individual a profundidad.

### **Muestreo**

La muestra de nuestra investigación estuvo conformada por líderes educativos y de gestión pública, funcionarios del Ministerio de Educación y UGEL de Lima Metropolitana y maestros destacados de las instituciones educativas del ámbito de atención.

### **El Trabajo de campo**

Esta gran interrogante nos lleva a realizar este estudio de caso de la “Participación Ciudadana y Democracia en la Gestión Pública del sector educación”, donde se analizó a la institución rectora del sector, al Ministerio de Educación, donde emanan las políticas educativas.

### **Organización de la información y el estudio de caso**

**Tabla 1.** Organización de la información

<b>Aspectos</b>	<b>Descriptor</b>
Historia	La participación ciudadana en el marco rector del sector educación. Formas de participación en políticas públicas
Constructos de participación ciudadana	Rol de la participación ciudadana Perspectivas de cambio por el bien común. La influencia de los organismos internacionales en las políticas públicas. La influencia de los grupos de poder en las políticas públicas. La influencia de la ciudadanía en las políticas públicas.

En que lineamientos de políticas se implementaron dichas influencias.	Normas de primer nivel. Normas de segundo nivel. Normas de tercer nivel.
Causas de los cambios producidos en las políticas públicas.	Cambios sociales y económicos. Nuevos grupos de poder. Compromisos internacionales.
Características de los cambios	Existencia modelo de cambio. Atributos del cambio. El contexto del cambio. Los agentes de cambio. El proceso de cambio. La resistencia al cambio. El sistema educativo
Factores de influencia (positiva y negativa del cambio)	Factores que dificultaron el cambio. Factores que favorecieron el cambio.

### **El bien común y los cambios sociales**

Para Montoya (2010, p. 9) “El bien común está constituido por el conjunto de bienes que van, desde los recursos naturales (derecho al agua, al aire puro, a las reservas ecológicas), pasando por los estrictamente socioeconómicos (trabajo, alimentación, salud, educación), hasta llegar a los de carácter ético político (justicia, verdad, libertad).” Para el autor, estos elementos son clave y cuyos propietarios son los ciudadanos que conforman al país. Por ello es fundamental que “estos bienes son necesarios para posibilitar una vida digna, tienen que ser accesibles al mayor número de personas (naturaleza común del bien) y tienen que contar con una serie de estructuras e instituciones que posibiliten su efectiva distribución (justicia estructural del bien).

Pero, estos elementos del bien común son y han sido usufructuados por los sectores económicos que lograron apropiarse del Estado, en los diferentes gobiernos de los últimos 30 años.

En relación a la participación ciudadana, se redujo a los sectores interesados en afianzar el modelo neoliberal imperante, donde la representación de la “sociedad civil” se redujo a sectores dominantes consolidando el sistema neoliberal, validando los lineamientos de política impartidas del Estado.

Las normas de menor rango fueron aprobadas por decisiones políticas, sean a través de decretos supremos o legislativos, resoluciones y directivas. Sin embargo, hay que mencionar que en las instituciones educativas, la participación de los padres de familia ha venido realizándose con cierto éxito en la medida que han venido participando en la gestión educativa, pero desde una perspectiva fiscalizadora y en muchos de los casos interfiriendo con la labor docente y administrativa.

### **CONCLUSIONES**

El objetivo general, referido a explicar y analizar cómo la participación ciudadana ha logrado la democracia en la gestión pública, específicamente en la política educativa, desde el 2002. Con objetividad han existido actividades de participación en establecer las políticas de Estado en el sector educación, que ha sido descrito en el capítulo correspondiente. Por ejemplo, en el 2007 el Estado, aprueba con Resolución Suprema el “Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú” que fue presentado por el Consejo Nacional de Educación, cuya conformación es aprobada por el Ministerio de Educación, es decir, del partido gobernante.

Indudablemente, la participación de los diversos sectores profesionales y técnicos han contribuido a la elaboración y aprobación de dicho plan, que sin embargo solo ha permitido a confirmar que esta reducido a los sectores interesados en afianzar el modelo neoliberal imperante, y que la "sociedad civil" representa a los sectores dominantes, que permiten consolidar el sistema neoliberal.

Asimismo, las fortalezas encontradas están referidas a la discusión de los conceptos vertidos en la formulación del plan, que se produjo a través de todo el proceso, aunque, cuestiones de formas referidas a las disposiciones de Consenso de Washington, del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional, "discusiones" que se produjeron principalmente entre funcionarios de la administración, expertos y líderes políticos.

Se podido comprobar que el proceso de intercambio de argumentos no llegan a niveles de complejidad en la medida que las objetivos responden a los diversos sectores representados, en el marco de la política neoliberal, cuando se desarrollan las actividades orientadas a ratificar un diagnóstico de situación y líneas de futuras de inversiones de las políticas públicas para el sector.

Esta afirmación, nos lleva a inferir la necesidad de una mayor representación de la de los diversos actores que participan en los procesos educativos en la sociedad civil. Por ello, es importante establecer una nueva re conceptualización del Estado y como debe participar la sociedad civil para determinar las políticas educativas.

Es así, la participación ciudadana, se ha reducido a los sectores interesados en afianzar el modelo neoliberal imperante, donde la representación de la "sociedad civil" se redujo a sectores dominantes consolidando el sistema neoliberal, validando los lineamientos de política impartidas del Estado.

El tema radica es a quien representa la "Sociedad Civil" y como es elegido el "Consejo Nacional de Educación" y otras organizaciones sociales, generándose un problema de representatividad y en otros casos de legalidad. Se debe buscar los mecanismos donde los diversos sectores de la sociedad estén representados, para hacer de la educación un verdadero "bien común" y todos los tengamos una "visión compartida", todos luchemos y contribuyamos a lograr ese fin, de tener una población educada, dentro de la calidad y valores sociales que es el reclamo de todos los peruanos.

Esto se aúna a la percepción pública a la ineficiencia de la burocracia, corrupción y la de un Estado débil que carece de la capacidad para controlar la delincuencia y el caos social existente. La participación ciudadana debe estar por conformada por personas que actúen activamente en la sociedad, responsables de deberes y derechos, con alta sensibilidad social y convencida del rol que juegan. Una democracia participativa real, requiere de valores sociales y compromisos de sus miembros, que deben ser formados desde la escuela y después coaligar esfuerzos con el Estado, para realizar a gran tarea de salir de la pobreza y formar a los niños y jóvenes con una educación de primer nivel.

## **Referencias**

Bobbio, N. (2010). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política.* . Lima: Recuperado de [http://www.pucp.edu.pe/documento/posgrado/ estado gobierno \\_sociedad\\_norberto\\_bobbio.pdf](http://www.pucp.edu.pe/documento/posgrado/ estado gobierno _sociedad_norberto_bobbio.pdf).

Congreso de la República (2003) *Ley General de Educación N°28044*, Perú: El Pe- ruano.

Congreso de la República (2012) *Ley de la Carrera Pública Magisterial Ley N° 29944*, Perú: El Peruano.

Gonzales de Olarte, E. (2008), *Economía política de la era neoliberal peruana: 1990 – 2006.* Recuperada de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/economia- peruana /2007/04/16/economia-politica-de-la-era-neoliberal-peruana-1990-2006/>

- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación. Sexta Edición*. México DF: McGraw Hill
- Isuani, A. (1979). *El Estado y las políticas de seguridad social hacia el trabajo: el caso argentino. Tesis de doctorado. Traducido por Nelson Dionel Cardozo*. Pittsburg: Universidad de Pittsburg, 1979.
- Janoski, T. (1998). *Ciudadanía y Sociedad Civil: Un Marco de Derechos y Obligaciones en Liberal, regímenes tradicionales y socialdemócratas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministerio de Educación (2015) *Reglamento de Organización y Funciones, D.S. 01– 2015. Minedu*. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe /p/ministerio– funciones.html>
- Ministerio de Educación. (30 de enero de Marzo de 2016). *Portal del Ministerio de Educación*. Obtenido de <http://www.minedu.gob.pe/normatividad /reglamentos/RegApafas.php>
- Montoya, M. (2009). *Reforma del estado y modernización de la administración pública. Documento de trabajo, (no publicado)*.
- Ñaupas, H., Mejía, E., Novoa, E. y Villagomez, A. (2014). *Metodología de la investigación, 4ta edición*. Bogotá: Ediciones de la U.
- Organización de Estados Interamericanos. (2013). *participación ciudadana, políticas públicas y educación*. Loja Ecuador: Luna, M. Editor.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. (2010). *Nuestra democracia*. . México Df. : FCE, PNUD, OEA.
- Sartori, G. (2002). *Democracia. Revista de Ciencia Política*. . Santiago de Chile: Recuperado de <http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev1312/ar6.pdf>.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society. V. 1*. New York: Bedminster
- Yin, R. K. (1994). *Estudio de Caso de Investigación: Diseño y Métodos*. . Thousand Oaks, CA: Sage Publications