

# **PARTICIPACIÓN CIUDADANA, MITO Y REALIDAD UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA**



Luis Alberto Núñez Lira

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA, MITO Y  
REALIDAD UNA APROXIMACIÓN  
TEÓRICA**

*Luis Alberto Núñez Lira*  
Lima - 2022



# **PARTICIPACIÓN CIUDADANA, MITO Y REALIDAD UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA**

© Luis Alberto Núñez Lira  
Dirección: Av. Álvarez de Arenales 1166 – 201 Jesús María  
lnunezl@unmsm.edu.pe  
Tel. de contacto: +51 964 638 264

Editada por:

© Professionals On Line SAC. (FEPOL) - Fondo Editorial.  
Dirección: Av. La Marina Nro: 2900, San Miguel - Perú  
professionalsonline.net@gmail.com  
Teléf. móvil: +51 999 140 920  
Web: <https://professionalsonline.net/>

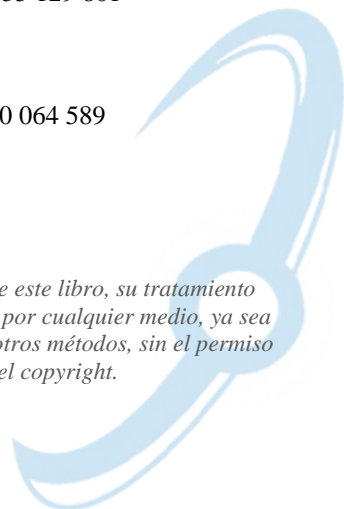
Primera edición digital: Junio 2022  
Libro digital disponible en: <https://editorialfondo.com/>

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-05715  
ISBN: 978-612-48981-0-5

Corrección de estilo: Luis Pablo Díaz Tito  
luisp.diaz@upsjb.edu.pe / Tel. de contacto: +51 955 129 801

Diseño y Diagramación: Gráfica “imagen”  
Manuel Enrique Sampen Antonio  
sampen25@gmail.com / Tel. de contacto: +51 990 064 589

*No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, su tratamiento información, la transmisión de ninguna otra forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.*



# **CONTENIDO**

**AGRADECIMIENTOS**

**INTRODUCCIÓN**

**CAPÍTULO I**

*Participación ciudadana: teoría de la democracia*

**CAPÍTULO II**

*Participación ciudadana y praxis*

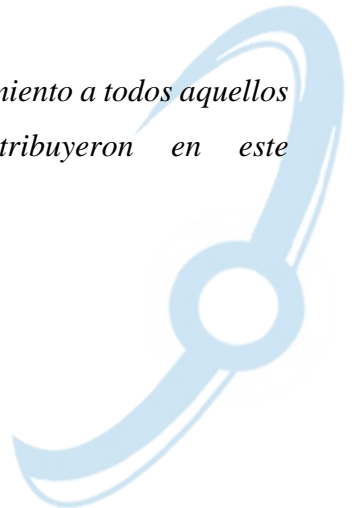
**CONCLUSIONES**

**REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**



# AGRADECIMIENTOS

*Agradecimiento a todos aquellos  
que contribuyeron en este  
trabajo.*



# INTRODUCCIÓN

Cuando nos dispusimos a realizar esta investigación, nuestro horizonte estaba enmarcado en demostrar que la participación ciudadana en el proceso de gobernabilidad era el punto central de la gobernanza en el país. Sin embargo, al ingresar al enorme mundo de este tema, encontramos una referencia bibliográfica y material primario inmenso, que nos lleva a creer que solo estamos viendo el iceberg de la complejidad del problema.

Ante esta insospechada realidad, decidimos encaminarnos hacia el objetivo trazado, donde la temática referida al problema del Estado, gobernanza, gobernabilidad, participación ciudadana entre otros, nos ha llevado a un enmarañado camino de teorizaciones, abstracciones, deducciones y también sorpresas. Todo ello, fue considerado como parte de un impulso al esfuerzo en no desviarnos del objetivo, ante las tentaciones por los hallazgos que serán materia de otra investigación.

La presente producción escrita se ha estructurado en dos grandes áreas a tratar: la primera, referida a la participación ciudadana: teoría de la democracia; donde se desarrollan algunos aspectos teóricos. La “democracia” como régimen político, Estado y

ciudadanía, reforma del Estado, planeamiento estratégico como estrategia de gestión y la participación ciudadana en el sector educación. La segunda área está referida a la participación ciudadana y praxis, donde se definen los constructos de participación ciudadana, las causas de los cambios producidos en las políticas públicas, las características de los cambios y los factores de influencia (positiva y negativa del cambio).

A manera de conclusión, afirmamos que la participación ciudadana debe estar conformada por personas que actúen activamente en la sociedad, responsables de deberes y derechos, con alta sensibilidad social y convencidas 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 la gran tarea de salir de la pobreza y formar a los niños y jóvenes con una educación de primer nivel.







# **CAPÍTULO I**

**Participación ciudadana: teoría de la democracia**





## **1.1. LA “DEMOCRACIA” COMO RÉGIMEN POLÍTICO.**

Los conceptos de “democracia” han devenido con el transcurrir del tiempo y han cambiado desde la perspectiva de los diversos sectores sociales, de sus políticos y académicos que la representan. Así, Rodríguez y Francés (2010) afirmaron:

...desde el siglo XIX, el concepto de democracia se ha impuesto referido a las relaciones entre Estado y sociedad. Se define como una forma de gobierno en que el poder político del Estado, la soberanía, pertenece por derecho a todo el pueblo, entendido como el conjunto (casi) universal de ciudadanos, sin exclusiones por razones de sexo o clase social, y no a un grupo específico y limitado del mismo. Su finalidad última es que los ciudadanos controlen, intervengan y de- finan objetivos en relación con ese poder político. Se entiende que el gobierno debe reflejar y expresar la voluntad del pueblo, interpretando de este modo las nociones tradicionales de soberanía popular y gobierno popular. (p. 12)

Asimismo; estos autores afirmaron que, salvo la excepción inglesa, donde la monarquía no pudo ser eliminada y por el contrario a partir del siglo XII, el Consejo formado obligó al Rey

a firmar la Carta Magna, concediendo algunas prebendas para los sectores dominantes. Más adelante, este Consejo se transformó en el Parlamento, consolidándose a partir de 1639, después de la guerra civil inglesa, y acabando con la instauración de la República de Cromwell. Rodríguez y Francés (2010) detallaron:

Lo que triunfó, sin embargo, como resultado de la revolución, fue una monarquía constitucional con parlamento bicameral, los comunes, cámara de representantes elegida por sufragio censitario (apenas 5% de la población adulta masculina) y los lores, una cámara hereditaria, con supremacía legislativa y que junto a la corona ejercía control sobre el ejecutivo. (p. 14)

Lo ocurrido en la revolución inglesa destaca lo concerniente a los derechos de participación política. Por ello, la noción de gobierno popular, a partir del XVII, presenta dos variantes: democracia directa y democracia representativa.

Según Rodríguez y Francés (2010):

La democracia representativa se caracteriza porque la soberanía popular está delegada en las instituciones gubernamentales que ejercen la autoridad en nombre del

pueblo (gobierno popular). Supone que la titularidad y el ejercicio del poder político, de la soberanía, son distintos: la titularidad es del pueblo (en caso contrario no sería una democracia) pero la ejercen sus representantes electos. (p. 15).

Este hecho generó y consolidó lo en el siglo XIX lo que hoy denominados una separación entre los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

Sartori (2002) afirmó:

Desde siempre la palabra democracia ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de Gobierno, y ésta sigue siendo la acepción primaria del término. Pero hoy también hablamos de democracia social y de democracia económica, -siendo - bueno establecer qué se entiende por ellas. La noción de democracia social surge con Tocqueville en su Democracia en América. (...) percibiendo a la democracia americana como clave psicológica, como una sociedad caracterizada por la igualdad de condiciones y preponderantemente guiada por un “espíritu igualitario”. En parte ese espíritu igualitario reflejaba la ausencia de un pasado feudal;

pero también expresa una profunda característica del espíritu americano. (p. 120)

Desde este enfoque, teniendo en cuenta el postulado de Gombert et al (2010), “la democracia social no es un concepto unívoco; cuando aparece, la gente lo asocia a diferentes valores. El concepto conlleva una carga social, porque repercute en el plano social y es aplicado o rechazado por distintos grupos de interés”. (p. 8) Por tanto, podemos afirmar que la democracia social no tiene una definición ideal y concreta, sino que es admitida de formas diferentes y cada una de ellas tiene bases teóricas con sus respectivas explicaciones; presenta los fundamentos teóricos que enfatizan su determinación conceptual. Queda pendiente para los científicos sociales si la contrastación con los datos empíricos de la realidad y los constructos teóricos han sido interpretadas adecuadamente.

Además, Sartori (2002) también afirmó:

Democracia no es el contrario de régimen opresivo sino de “aristocracia”: Una estructura social horizontal en lugar de una estructura social vertical. Se trata de una “sociedad multigrupal”, estructurada en grupos voluntarios que se autogobiernan. En este caso, entonces, de- mocracia social es sinónimo de

infraestructura, de microdemocracia, la cual sostiene a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política. (p. 120)

Esta definición nos conlleva a pensar que los cimientos de la democracia están basados en la misma de los pequeños grupos, que es el soporte de las políticas de Estado y no simplemente en una “gesta democrática” del voto popular, y retornamos en cinco años, para un nuevo proceso electoral.

Asimismo, Sartori (2002) sostuvo:

Democracia económica es, a primera vista, una definición que se explica sola. Pero únicamente a primera vista. Desde el momento que la democracia social verte principalmente sobre la igualdad de status, en esta secuencia democracia económica significa igualdad económica, para el equiparamiento de los extremos de la pobreza y de la riqueza, y por lo tanto para las redistribuciones que persiguen un bienestar generalizado. Esta es la interpretación que podríamos llamar intuitiva del término. Pero “democracia económica” adquiere un significado preciso y característico subespecie de “democracia industrial.” (p. 120)

Asimismo, con referencia a la democracia económica y concordando con Iuviene, Stitely y Hoyt (2010) afirmaron:

...la democracia económica es un acuerdo socioeconómico donde las instituciones de economía local están controladas de una manera democrática (...) no rechaza el papel de los mercados, más bien quita el énfasis en la primacía del motivo de maximización de ingresos y ganancias entre quienes toman las decisiones en el sector de la economía. (p. 5)

Definidos los conceptos de los diversos tipos de democracia, se desprende la siguiente interrogante: “¿cuál es la relación entre democracia política, democracia social y democracia económica? La relación es que la primera es la condición necesaria para las otras” Es decir; Sartori (2002) alegaba que las democracias en sentido social y/o económico explican la democracia en sentido político. (p. 120)

## **1.2. LA “DEMOCRACIA” COMO RÉGIMEN POLÍTICO EN EL PERÚ.**

La pregunta realizada por Sartori (2002, p. 120) “¿cuál es la relación entre democracia política, democracia social y democracia económica?” se explica por sí sola con la afirmación



del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2010); la cual se resume en las siguientes líneas:

En América Latina, las desigualdades se reflejan en particular en la pésima distribución del ingreso. En las últimas décadas, 10% del sector más rico de la población ha recibido, en el promedio de la región, 37% del ingreso. Esta proporción es casi tres veces la que ha recibido el 40% más pobre (poco más de 13%). -Datos de la CEPAL- Esa desigualdad económica se refleja en muchas otras formas, entre las que destaca la desigualdad en el acceso al poder. Esta concentración de poder, a su vez, puede acrecentar las desigualdades económicas y sociales.” (p. 29)

Estas desigualdades, planteadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo nos lleva a conjeturar si aquellos grupos (10% de la población en América Latina y que es menor en el Perú) cuyos ingresos superan el 37% de los ingresos en relación a toda la población, están dispuestos a dialogar sobre los aspectos considerados por Sartori y de esta manera reflejarlo en la democracia política. Como deducción, los niveles de pobreza son alarmantes y esto es confirmado por los datos que

proporciona la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014) quienes señalaron:

Las mayores reducciones de la intensidad de la pobreza rural entre alrededor de 2005 y alrededor de 2012 tuvieron lugar en el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, el Paraguay y Chile. La evolución de la pobreza en las zonas rurales de los primeros cuatro países debe ser considerada con especial atención. En rigor, en estos países la incidencia de la pobreza cayó bastante menos en las zonas rurales que en las zonas urbanas, pero al mismo tiempo se observó una disminución importante de la intensidad de la pobreza rural. En otras palabras, aun cuando un segmento amplio de la población rural de esos países seguía en la pobreza en 2012, estaba privado en menos dimensiones que alrededor de 2005. Por su parte, la intensidad de la pobreza rural aumentó levemente en El Salvador y no varió en Costa Rica.

En la figura 1, se denota que la pobreza rural en el Perú alcanza a 86% de la población y la urbana alcanza a 24%.

**América Latina (15 países): incidencia de la pobreza multidimensional por zona de residencia, alrededor de 2012<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes de población)*

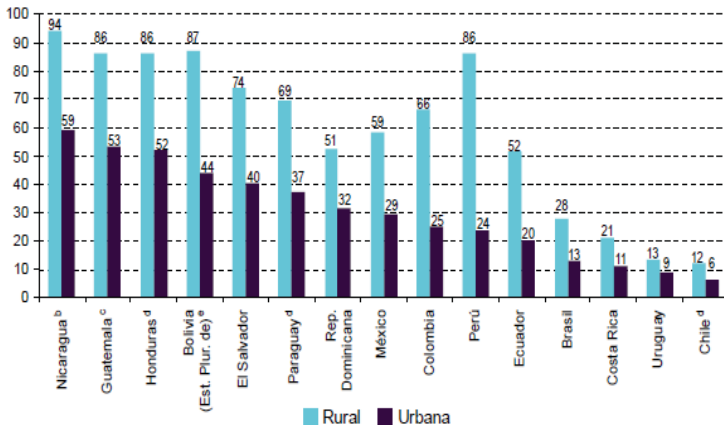


Figura 1. Pobreza rural y urbana multidimensional

Fuente: CEPAL 2014, (p. 86)

En relación a la ciudadanía, de acuerdo con Marshall (1965), la ciudadanía está dividida en: ciudadanía civil, compuesta por libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos; ciudadanía política, compuesta por el derecho a participar en el ejercicio del poder político o como elector de sus miembros; ciudadanía social, que abarca el derecho de bienestar económico, compartir la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad. (pp. 22-23)

Desde esta perspectiva, donde “la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática”, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2010, p. 35); esta realidad en el Perú no se da. Las desigualdades sociales han provocado diferencias políticas, donde el derecho a participar en el ejercicio del poder político está limitado a los sectores dominantes de nuestra sociedad.

La voluntad popular se ha visto avasallada por el marketing partidario y manipulada por los partidos políticos, a través del clientelaje y regalos, comprando muchas veces la conciencia política (votos), para luego marginarlos en la toma de decisiones de nivel social, económico e inclusive cultural. Dicha práctica es vista en los procesos electorales desde 1990.

Loustaunau (2007) aseveró:

La relación entre política y comunicación es mencionada hace ya más de 2300 años por Aristóteles en “La Política” donde señala que los zoon politikon son los únicos animales dotados de la facultad de hablar y en la

“Retórica”, donde la define como los modos de persuasión. Desde entonces, política y persuasión van de la mano como partes esenciales de la naturaleza humana. Este planteo inicial nos permite advertir que la comunicación política no es un fenómeno nuevo; sino que se inserta en procesos históricos que se renuevan dando lugar a la constitución de otras formas comunicacionales. (p. 1)

Como observamos en el párrafo anterior, la relación entre partido político y persuasión (clientilaje o seducción por el marketing político partidario) es una práctica común desde antes de Cristo, que en las democracias representativas es válida. De tal manera que, la misma sea vista como normal en la sociedad de hoy. Esa seducción es muy fácil cuando existe un nivel de pobreza alto, reflejado en cierto porcentaje de la población peruana.

### **13. ESTADO Y CIUDADANÍA**

Estado: Según Montoya (2009), al Estado se le define como “la sociedad jurídica y políticamente organizada”. Es la institucionalización jurídica y política de la sociedad. Es por ello que, Kelsen afirmó que el Estado tiene como elementos

constitutivos esenciales: el poder público (gobierno), el territorio (espacio geográfico) y el pueblo (población). (p. 4)

El término Estado tiene una significación similar a la de polis para los griegos y civitas para los romanos, es decir comunidad humana suficiente en sí, con gobierno propio e independiente, supremos en su orden. El término Estado se diferencia de otros términos de parecida índole, como el de la sociedad porque ésta admite otras caracterizaciones fuera de la sociedad política y porque no toda sociedad política es Estado.

También se distingue al Estado de nación; la nación es una comunidad total, es decir una comunidad donde se cumplen todas las funciones de la vida social, dotada de independencia o por lo menos de una gran autonomía, dentro de la cual se desarrollan la conciencia de un mismo pasado, de una intensa solidaridad que abarca todos los aspectos de la vida y de un común destino en el presente y en el futuro.

Mientras que la nación comprende un sinnúmero de aspectos de la vida humana y ejerce una influencia sobre casi todas las actividades del hombre, el Estado es sólo una organización pública, una armazón jurídica, el órgano establecedor del derecho, aplicador de éste.

Isuani (1979) afirmó:

El Estado, surge como resultado de un acuerdo hecho por individuos (contrato social) o por un grupo que se impone sobre otros grupos sociales (Weber). El segundo concepto fue representado por Hegel, que propuso el Estado como una dimensión abstracta abarcando otras dimensiones de la sociedad. Aquí la diada Estado-sociedad civil adquiere significado. Finalmente, el Estado tiene ha sido también conceptualizado como un aparato separado de la sociedad, operando a través de sus instituciones gubernamentales, administrativas y coercitivas. Esta es el abordaje de los pensadores marxistas clásicos.” (p. 1)

En la primera definición (contrato social), el Estado cubre a los habitantes de un territorio determinado y requiere instituciones gubernamentales, administrativas y represivas para proteger a tal asociación de las amenazas externas y del caos interno. Isuani (1979) agregó:

Esta noción admite dos variantes. Por un lado, existe la asociación vista desde “abajo”, esto quiere decir, el Estado emergiendo de un pacto entre los miembros de una comunidad humana determinada. Este enfoque adquirió su más pura formulación en las teorías del

contrato social. Por otro lado, hay una asociación vista “desde arriba”, una asociación de dominación en la cual ciertos grupos controlan otros grupos dentro de un territorio determinado. El representante más importante de este enfoque es Max Weber. (p. 2)

Para el Estado de Weber (1968), el punto de partida es el concepto de “dominación”. Para él, es la “probabilidad de que una orden con un contenido específico sea obedecida por un cierto grupo de personas (...) no implica necesariamente la existencia de un órgano administrativo o ni siquiera la existencia de una organización”. Además, “Una organización que posee un órgano administrativo está siempre, en algún grado, basada en la dominación. Pero el concepto es relativo. Por lo general, una organización que gobierna eficientemente es también una organización administrativa”. (p. 58)

El Estado como una “asociación política” debe ser definido en términos de los medios que no son los fines. A pesar de que el uso de la fuerza no es el único expediente abierto que tiene el Estado, constituye su método particular. En tanto, el uso de la fuerza, en tanto legítimo, no es limitado a las organizaciones políticas. Por lo mismo, es necesario otro elemento básico para definir el Estado: la territorialidad.



De acuerdo con Weber (1968), “Todos los Estados deben ser clasificados según su apoyo o no en el principio de posesión real por los funcionarios de los medios administrativos de administración (dinero, edificios, materiales de guerra, etc.). Ese momento elemento da origen a la distinción entre estamentos o estados.” (p. 60)

Weber (1968, citado en Isuani, 1979) consideró al Estado como 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. (p. 8)

En el Perú, la praxis política está cerca a esta definición. De acuerdo con Montoya (2009), el Estado Peruano a lo largo de su historia como República ha tenido una serie de avances y retrocesos en lo que respecta al régimen republicano, asumido desde la independencia del Perú. Así, la república hereda de la sociedad colonial una serie de características que marcarán la forma y naturaleza de nuestro ser colectivo de nuestra nación y del estado, siendo estas características las siguientes:

Dependencia total de la metrópoli, tanto en el sentido económico y militar como en el cultural y el político.

Especialización muy grande en la producción y

explotación de minerales preciosos (no nos olvidemos que de agrarios pasamos a ser mineros). Extrema desigualdad en términos de ingreso, prestigio y poder, con una gran diferencia entre los distintos grupos y estamentos de la sociedad y con un elemento importante de discriminación racial entre el blanco-español y criollo por una parte y por otra el mestizo, el indígena, el negro y todas sus combinaciones.

Extraordinaria expansión de la demanda de fuerza de trabajo, lo que le llevó a su máxima explotación y, entre otras causas, a una verdadera catástrofe demográfica y a la importación de mano de obra esclava. Extrema burocratización caracterizada por una rigidez jurídica y administrativa, con un poder centralista y burocrático casi absoluto. Persistencia de la Cultura Europea en aspectos tales como: religión, organización social y política, sistema jurídico, una nueva base económica, etc. Elementos que fusionados con los autóctonos inician un proceso de formación de una nacionalidad e identidad peruanas como cosa distinta tanto de la Cultura Europea como de la Autóctona, en un primer momento con claro predominio y consolidación de relaciones asimétricas de

la Cultura Europea. Inicio de un proceso de alienación que se expresa en la identificación de lo bueno, superior positivo, “verdadero” con lo español y con la cultura europea. Formación de una estructura política, administrativa y económica adecuada a los intereses metropolitanos; extracción y explotación de los recursos naturales y su remisión sin valor agregado a la metrópoli.

(p. 2)

Como podemos observar, muchas de esas características se manifiestan en la actualidad en las fases: política, social, cultural y económica del Estado peruano: seguimos siendo dependientes de la inversión y tecnología externa (estamos en los últimos lugares en América Latina en inversión en ciencia y tecnología). El Perú se ha lotizado para captar inversiones de las transnacionales, abdicando parte de la soberanía del Estado al mercado y renunciando a la propiedad de los recursos naturales, a favor de las transnacionales. Todo ello amparado en la Constitución actual de 1993.

El modelo neoliberal peruano es un modelo primario exportador y de servicios, tal y como lo señaló Gonzáles de Olarte (2008). Las inversiones son atraídas principalmente por las privatizaciones de las empresas estatales que estaban ubicadas

en los sectores primarios (minas, agricultura) y de servicios (energía, bancos, telecomunicaciones, hoteles, etc.), con lo que la reprimarización especializada de la economía sigue siendo una característica del Estado peruano.

El segundo concepto representando por Hegel (1972), propuso:

El Estado como una dimensión abstracta, abarcando otras dimensiones de la sociedad (sociedad civil). En la sociedad civil cada miembro tiene en su persona su propio fin, el resto no es nada para él (...). Los individuos, en su competencia de ciudadanos, (...) son personas privadas cuyos fines son sus propios intereses (...). La sociedad civil es el campo de la batalla donde el interés privado individual de cada uno en contra de los intereses de los otros. La clase universal, o más precisamente, la clase de los servidores civiles, debe, puramente en virtud de su carácter universal, tener un universal como objetivo de su actividad esencial...el gobierno tiene una tarea primordial de actuar contra la desigualdad y la distribución general proveniente de ella. Esto puede ser hecho directamente, dificultando la adquisición de altos lucros; y cuando (el gobierno)

abandona una parte de esa clase al trabajo mecánico e industrial y la deja en su estado desigual, debe de cualquier manera preservar toda esta clase en algún tipo de condición viable. (pp. 96 y 303)

Partiendo de dicha perspectiva; Bobbio (2010) afirmó que se entiende por “sociedad civil” la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado, entendido restrictivamente, y casi siempre polémicamente, como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo. Esta expresión (sociedad civil), como fue en el siglo XIX —que es la misma que se sigue aplicando hoy— nació de la contraposición, desconocida para la tradición, entre una esfera política y una esfera no-política. (p. 1)

Por su parte; Carothers (2007) presentó el siguiente concepto de sociedad civil:

...la suma total de aquellas organizaciones y redes que se ubican fuera del aparato estatal formal. Incluye toda la gama de organizaciones tradicionalmente conocidas como grupos de interés, no sólo ONG, sino también sindicatos, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, religiones, grupos estudiantiles, sociedades culturales, clubes deportivos y grupos comunitarios

informales. Como tal, abarca aquellas organizaciones cuyos objetivos son diametralmente opuestos, como es el caso de los grupos de cazadores y los de defensores de los derechos de los animales. (p. 18)

Entonces, la sociedad civil adquiere una connotación axiológicamente positiva e indica el lugar donde se manifiestan todas las instancias de cambio de las relaciones de dominio, formándose los grupos que luchan por la emancipación del poder político, adquiriendo a su vez fuerza los llamados contrapoderes.

Para Habermas (1999) la sociedad civil es “el conjunto funcional observable y describible mediante el que los miembros de una sociedad desarrollan su acción guiados por criterios racionales adecuados al control de sus circunstancias vitales”. Esta es una “integración sistemática” que permite el desarrollo de la vida humana en sociedad y en su medio ambiente. (p. 27)

Tomando en cuenta el autor en mención, se puede concluir 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.

Habermas (1999) afirmó:

En la sociedad civil actual...la política moderna no puede reducirse a la lógica del poder, ya que corre el riesgo de una creciente crisis de legitimidad y una pérdida de sentido. Debe incorporar la dimensión normativa y ésta no puede provenir de las elites burocráticas, sino sólo de la sociedad civil. Esto supone partir de una nueva definición del poder que dé cuenta de la dimensión comunicativa. Cuando los individuos se comunican en igualdad de condiciones y libremente, es posible que el poder se constituya comunicativamente y no sólo estratégicamente. Este poder comunicativo surge en espacios públicos no deformados, cuando se dan las condiciones para la formación libre de la opinión y de la voluntad, lo que supone el libre procesamiento de información y argumentos pertinentes. (p. 235)

En las sociedades con estados totalitarios, no existe ni autonomía de la sociedad civil ni integridad de la esfera privada. El Estado controla el espacio de la opinión pública y desaparece la iniciativa y la actividad autónoma, diluyendo los grupos sociales, asociaciones y redes de comunicación, sometida a la supervisión del mismo.

En el ámbito de las sociedades democráticas, la sociedad civil se organiza para influenciar y cercar el poder político, en la búsqueda de soluciones para sus problemas. El poder administrativo del Estado queda, en cierta forma, cercado por el poder comunicativo. El espacio público-político es una caja de resonancia para problemas que han de ser elaborados por el sistema político.

En el Perú, de acuerdo a Montoya (2009), el Estado tiene como ámbito de cobertura en términos de extensión y aspiración toda la sociedad (Estado- nación), pero en términos de intención no cubre todas las dimensiones de la vida social, de la sociedad-nación que es más que el Estado. (p. 5)

El gobierno (poder público) ejerce el poder sobre una población que se encuentra en un territorio delimitado representando una soberanía nacional. Pero, es la sociedad la que decide en qué ámbitos, dimensiones, aspectos e intensidades el Estado puede y debe ejercer el poder (sociedad civil). El Estado expresa lo que la sociedad decide ceder de su poder (atribuciones, competencias y funciones) al poder político institucionalizado, y por consenso (por ejemplo, hoja de ruta). Solo en esos aspectos, el Estado representa una “soberanía nacional” de hecho parcial y restringida.



Los mecanismos que utiliza la sociedad para determinar ámbitos, en términos de extensión e intención al Estado, son la constitución (1993 ilegítima) e instituciones como el plebiscito, el referéndum, el hábeas corpus, la defensoría del pueblo, etc. Asimismo, los peruanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demandas de rendición de cuentas.

El Estado, como expresión jurídica y política de la sociedad, debe ser el catalizador y procesador principal de las demandas de la sociedad civil, no olvidando que el mismo es un medio para alcanzar sus objetivos comunes.

Cuando esto no funciona, surge el Estado conceptualizado como un aparato separado de la sociedad, operando a través de sus instituciones gubernamentales, administrativas y coercitivas. Este es el abordaje de los pensadores marxistas clásicos.

Lenin (1963), siguiendo en parte las ideas de Engels, explicó que el Estado es “un órgano de dominación de clase (...) creado por la clase dominante”, un “instrumento para la explotación de la clase oprimida”, siendo la burocracia y el ejército permanente “las dos instituciones más características de esa máquina del Estado.” (p. 186)

Esto es confirmado por Weber (1968):

El Estado moderno es una asociación obligatoria que organiza la dominación. Ha sido exitosa en la búsqueda del monopolio del uso legítimo de la fuerza física como medio de dominación dentro de un territorio. Para ese fin el Estado ajustó los medios materiales de organización en manos de sus líderes, y eso extradió a todos los funcionarios autónomos de los estamentos, que antes controlaban esos medios, como prerrogativa propia. El Estado tomó sus posiciones y hoy está en una posición más alta. (p. 82)

Además, Poulantzas (1969) agregó, siguiendo un abordaje estructural- funcional de Gramsci, que “el Estado es esa estructura, instancia o factor que mantiene la cohesión de una formación social, (...) esta función general admite varias y diferentes sub funciones: política, ideológica y técnico-económica- y son desempeñadas por los aparatos de Estado.” (p. 34)

Hay que señalar una nota importante de Bobbio (2010) sobre esta definición de Estado y la participación de la sociedad civil:

Al igual que Marx, Gramsci considera a las ideologías como parte de la superestructura, pero a diferencia de Marx, que llama sociedad civil al conjunto de las relaciones económicas que constituyen la base material, Gramsci llama sociedad civil a la esfera en la que actúan los aparatos ideológicos cuya tarea es la de ejercer la hegemonía y, mediante la hegemonía de obtener el consenso. No es que Gramsci abandone la dicotomía base/superestructura, para sustituida por la dicotomía sociedad civil/Estado. Él agrega la segunda a la primera y de esta manera hace más complejo su esquema conceptual. Para representar la contraposición entre el momento estructural y el momento superestructural normalmente utiliza las siguientes parejas: momento económico/momento ético-político, necesidad/libertad, objetividad/subjetividad. (p. 23)

Desde las líneas anteriores, se podría afirmar que el Estado ha avasallado en todo sentido a la sociedad, convirtiéndose en el fin y no en el instrumento viabilizador de las aspiraciones de la comunidad y del bien común, o cuando la relación Estado y sociedad es signada por su ausencia, expresión de la precariedad del Estado y de su incapacidad para asegurar en todo el terri-

torio los monopolios y funciones que son esenciales: el uso de la violencia, el mantenimiento del orden y el respeto a la ley entre otros. Es manifiesta la incapacidad del Estado para responder a los problemas de inseguridad: delincuencia, secuestros y asesinatos.

Tanaka (2005) afirmó que “En algunos casos, los límites entre criminalidad y disputas por el poder político se han disipado, como en los episodios en los que autoridades locales fueron linchadas en provincias del altiplano en Perú y Bolivia en los últimos años – Ilave y Ayo Ayo respectivamente.” (p. 101)

Además, este mismo autor enfatizó:

Los casos de Perú y Venezuela de los últimos años, con los presidentes Fujimori y Chávez, son ilustraciones de los problemas que se generan cuando la lógica de equilibrios y controles mutuos entre las agencias y poderes del Estado se vulneran: la democracia deviene en una mera formalidad que encubre un funcionamiento autoritario. (p. 104)

Ciudadanía: Para Olvera (2008), el concepto de ciudadanía “se ha desarrollado en dos vertientes principales: la sociología política, en estrecho

diálogo con la sociología histórica, y la filosofía política. Se trata de campos interrelacionados, pero conceptual y metodológicamente diferenciados.” (p.10)

Janoski (1998) 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.” (p. 9)

La ciudadanía desde la perspectiva de Janoski (citado en Roca y Rojas, 2002) va vinculada al concepto de Estado-nación, que para nuestro país es muy complejo, en la medida que coexiste un conjunto de nacionalidades, en la mayoría de los casos no está comprendido dentro de la praxis política. Es decir, hay que considerar que los altos niveles de exclusión social pertenecen a grupos étnicos con marcadas diferencias raciales y culturales respecto de los grupos dominantes. Para estos sectores, su etnicidad bloquea su acceso a una serie de servicios y prestaciones sociales. Esta definición de la exclusión social se aplica principalmente a sociedades industrializadas en las que la mayoría de la población tiene acceso y utiliza servicios básicos, de salud y de educación. (p. 4)

Asimismo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2014), conceptualizó que (...) “es ciudadano/a aquella persona con derechos reconocidos por el Estado y que tiene responsabilidades con respecto a la comunidad a la que pertenece.” (p. 5)

Como vemos, la misma definición asumida por el Estado Peruano 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.

Roca y Rojas (2002) afirmaron:

(...) la exclusión tiene un impacto no sólo en el nivel de vida o la calidad de vida de las personas que pertenecen a una sociedad que los margina sino un efecto psicológico sobre las mismas. Estas personas sienten que no pertenecen a la sociedad y que incluso es ella misma la que no les permite ingresar y/o no le interesa incluirlos “Agencia”. Es por este motivo que se dice que la exclusión social va más allá del término “pobreza”, y se refiere más bien al sentimiento de marginación (Democratic catalog, 1995).” (p. 6)

Para López (2008), “La ciudadanía no es solo un status determinado, definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Ella expresa también una identidad, un sentimiento de pertenencia a una comunidad política.” (p. 56)

Como vemos, López incluyó otros constructos en la definición de la ciudadanía: identidad y pertinencia. Va más allá de los derechos o beneficios sociales. Se habla de las personas que se identifican con su nación y pertenecen a ella. El Perú es un país pluricultural, en el que la identidad nacional no es la misma para los diferentes grupos étnicos de la población. En este sentido, ¿exclusión étnica?

Para Olvera (2008) “ciudadanía como pertenencia en el sentido de nacionalidad nos habla de las reglas que permiten a un país aceptar a alguien como un nacional, es decir, como un ciudadano con plenos derechos, fundados esos derechos en el otorgamiento de un reconocimiento de pertenencia al Estado-nación.” (p. 18)

Como vemos, Olvera integra los constructos de pertenencia, identidad, derechos que son reconocidos por el Estado. Es una definición completa.

Carrillo, (citado en Calduch, 1991) afirmó:

Todo grupo social se diferencia de los demás grupos y adquiere clara conciencia de sí mismo por su contacto con el exterior, y en este sentido, el rol del Estado-nación ha consistido tanto en el establecimiento del orden interior del Estado como en la protección del grupo estatal, frente a lo que los sociólogos denominan elementos exteriores al grupo, es decir, los otros estados, los grupos ideológicos, culturales, etc. (p. 2)

Es evidente que; muchos grupos sociales, étnicos y nacionalidades están excluidos por el Estado. Al contrario, son avasallados por las posturas occidentales y neoliberales de los que tienen el poder del Estado, donde casos emblemáticos han mostrado este poder, con saldo lamentable para las comunidades.

Desde la perspectiva oficialista, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (2010), en relación a la ciudadanía, afirmó:

(...) viene a ser la totalidad de los miembros de un ente político común y su estatus como miembros de pleno derecho. Algunos teóricos sostienen que para que ello se lleve a cabo es fundamental la pertenencia al Estado-nación a través de la nacionalidad. A partir de esa condición, la ciudadanía otorga a quien lo detenta un



estatus seguro con los mismos derechos fundamentales civiles, políticos y sociales. Es decir, aquel que tiene ciudadanía posee garantías para tener igualdad ante la ley, libertad de conciencia, libertad de asociación, sufragio, entre otros. El acceso a ello es delimitado por la norma constitucional. (p. 9)

Una definición excluyente, ¿Cuántos grupos sociales (naciones, etnias, etc.) no detentan un estatus seguro con los mismos derechos fundamentales civiles, políticos y sociales?

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (2010) complementó:

No obstante, se trata de un concepto que tiene diversos enfoques, entre los que destacan la concepción liberal, la concepción republicana y la comunitarista. Así, Rieger sostiene que el liberalismo considera al ciudadano definido esencialmente por los derechos de su libertad individual como derechos de defensa frente al Estado, esta perspectiva delimita y controla el poder, además, los derechos sociales tienen el objetivo de asegurar la autonomía individual. Mientras que desde la concepción republicana el ciudadano se realiza a través de su compromiso a favor del bien común y la participación

en la dominación, es decir aspira a cultivar la virtud cívica. En el caso del comunitarismo apela al retorno del compromiso del ciudadano y sus virtudes, las mismas que se fomentan a través de la cultura política y la democracia directa. (p. 11)

Ante esta afirmación, observamos que existen diversas concepciones de ciudadanía, dependiendo del grupo de poder.

Por esta Razón, López (1977) afirmó:

En primer lugar, el ciudadano es un individuo — en la tradición liberal — o un conjunto de individuos — en la tradición comunitarista — que no tiene relaciones de dependencia personal o que ha roto con ellas y que, por eso mismo, es relativamente autónomo. No puede haber ciudadanía en una sociedad de estamentos, de siervos y de esclavos. La ciudadanía sólo puede desarrollarse en una sociedad de individuos o de conjuntos de individuos. En segundo lugar, el ciudadano es un individuo o una comunidad de individuos con derechos que son enfatizados frente a las tradicionales responsabilidades que imponían los Estados premodernos. [...] En tercer lugar, el ciudadano con derechos implica una peculiar relación de la sociedad y de los individuos con el Estado

moderno, que reconoce el claro predominio de los derechos sobre las responsabilidades y ofrece una serie de garantías constitucionales, organizativas e instituciones y recursos para concretarlos, a diferencia de la relación tradicional, en la que se enfatizaban las responsabilidades ante el Estado sobre los derechos de los individuos. En cuarto lugar, la ciudadanía implica un sentido de pertenencia y de membresía a una determinada comunidad política entre cuyos miembros se establecen relaciones de interdependencia, responsabilidad, solidaridad y lealtad. En general, la comunidad política ha surgido cuando las élites han sido capaces de integrar las clases populares a la vida económica, social y política de un determinado país. En resumen, la definición mínima de la noción de ciudadano puede ser la siguiente: el ciudadano es un individuo o comunidad de individuos con derechos garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad política de la que forma parte. (pp. 118-119)

Marshall y Bottomore (1998) afirmaron:

...los derechos de ciudadanía se han desarrollado históricamente en tres dimensiones sucesivas: la civil, la

política y la social. Los derechos civiles protegen la seguridad del ciudadano y le permiten ser autónomo respecto del Estado, en tanto que consideran al individuo como un sujeto competente y capaz de tomar decisiones y de reconocer sus intereses y preferencias. Los derechos políticos se refieren a la capacidad de estos sujetos para elegir a quienes han de gobernarlos, y los derechos sociales garantizan las condiciones mínimas de supervivencia y dignidad para todos los miembros de una comunidad en condiciones de igualdad. (p. 18)

De ello se desprende, para Marshall (1965), el alcance de la ciudadanía no quede circunscrito al plano “individual”, de la mera titularidad de derechos políticos, sino que comprenda una dimensión “social” concretada en el disfrute de los derechos y garantías sociales, económicas y culturales.

Complementando la definición de Marshall y Bottomore, Olvera (2008) afirmó:

...la ciudadanía no solamente permite la inclusión y el reconocimiento de derechos, sino también implica simultáneamente la exclusión y el desconocimiento de otros. La exclusión en términos de derechos civiles y políticos se puede producir por la vía jurídica o por la vía

fáctica. Por la vía jurídica, al no reconocer como sujetos de derecho a ciertas categorías de personas: niños, mujeres, indígenas, “vagos y malvivientes”, por ejemplo. De acuerdo con la época, hay más o menos sujetos legalmente excluidos. Por la vía de hecho, se niegan derechos fundamentales a quienes la justicia no da acceso: los pobres, los indígenas, los extranjeros. (p. 21)

Ante los múltiples factores de la pobreza, resulta necesario realizar un análisis para saber cuál influye más en la exclusión y vulnerabilidad entre las personas y acentúan su situación de pobreza. Por tanto, la vulnerabilidad se relaciona directamente con la exclusión social, por lo que se determinaría que algunas personas se sientan excluidas del grupo comunitario.

Además, Olvera (2008) afirmó:

...la ciudadanía podría evaluarse desde dos perspectivas diferentes: la formal, basada en los derechos formales, y la real, basada en la práctica social y política efectiva. Como puede observarse, optar radicalmente por una o por otra anularía las ventajas que cada una de ellas aporta. Los derechos formales son fundamentales, mientras que la práctica real permite entender los

verdaderos alcances sociales y políticos de las normas.

Un equilibrio de enfoques parece ser la vía más adecuada. (p. 21)

También habría que definir qué es lo formal, teniendo en cuenta que la “formalidad” no necesariamente es legítima y ésta evoluciona según los grupos de poder que asumen o controlan el aparato de Estado.

Por ello; consideramos que, siguiendo a Olvera, los componentes básicos de la ciudadanía, tales como los derechos civiles: el derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad personal; la igualdad legal y la protección contra la discriminación; la administración de justicia, sistema de justicia y las garantías de debido proceso; libertad de prensa y el derecho a la información; que condensan la libertad de expresión: derechos de reunión y asociación, libertades de pensamiento, de conciencia y de religión; derechos políticos: índice de democracia electoral, compuesto por el derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos; tasa de participación electoral; grado de competencia electoral y forma de selección de candidatos; formas de representación electoral, con especial atención a la representación de minorías.

En el campo de los derechos sociales, la constitución y legislaciones secundarias no son muy claras por el problema de legitimidad (como el caso de la Constitución de 1993). Sin embargo, hay dos elementos fundamentales que son consideradas: son establecidas: las necesidades básicas: salud y educación; la integración social: empleo, pobreza y desigualdad. La primera, en este caso educación es el tema a tratar en esta investigación.

#### **1.4. ESTADO - DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA**

Valdés (2005) afirmó que “la dislocación endémica de las instituciones del Estado democrático en América Latina está directamente relacionada con el continuo divorcio entre liberalismo, derechos civiles y desarrollo social y humano. Esto tiende a ocurrir principalmente en los países con mayor desigualdad.” (p. 5). De la misma forma, aseguró:

Los grupos económicamente encumbrados tienen un dominio hipertrofiado sobre las políticas públicas que reduce la autonomía estatal y la representación de los agentes socialmente relevantes en ellas. Esto se debe tanto a la debilidad institucional fiscal del Estado como a la presencia de “coaliciones decisivas” público-

privadas de corte generalmente rentista que tradicionalmente se han colocado por encima de las reglas escritas del derecho y, cuando es necesario, lo manipulan en su favor. Por el otro, los grupos desfavorecidos son endémicamente marginados en la formación de decisiones y políticas públicas en las cuales terminan por ver sus intereses constantemente postergados o subordinados a los de los primeros. (p. 7)

Esta es una de las razones principales por las que en la mayor parte de América Latina, liberalismo y democracia no se complementan ni se retroalimentan mutuamente, sino que chocan entre sí. Al aparecer; el conflicto distributivo, los grupos socialmente dominantes recurren a las opciones políticas (o militares) más endurecidas y los grupos socialmente dominados propician la emergencia de dirigencias y formas de acción política que, en aras de la “democratización social”, echan por la ventana las “formas” liberales.



## **1.5. REFORMA DEL ESTADO**

El Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (2010) aportó:

El centralismo limeño con el que se administra la toma de decisiones políticas y de los recursos públicos, así como institucional privado, perfil histórico peruano que bloquea el desarrollo humano y que ha traído la frustración de la población vulnerable y además excluida que se encuentran en las llamadas “provincias serranas y amazónicas del interior.” Lima concentra un tercio de la población nacional, así como un porcentaje significativo de la actividad económica y de los servicios, y centraliza en gran medida las decisiones políticas. (p. 9)

Contreras (2002) agregó:

La tendencia en el Perú ha sido ver el centralismo, no como una manera de ser, o de constituirse, de un estado-nación, hasta cierto punto válido o legítimo, sino como un mal a extirpar, cual si fuera un tumor dentro de un organismo anteriormente sano... el centralismo (es un mal que aqueja) al Perú, -desde los inicios de la República-. (p. 5)

Lizárraga (2015) también sostuvo:

En las múltiples caras del centralismo, destacan: la captación de los tributos en Lima (arriba del 80%), la gestión de programas de inversión por entidades del aparato central del Gobierno (como los adscritos al Foncodes), el nivel de ingresos per cápita que son marcadamente superiores en los ámbitos costeros-urbanos (tal como se señalan en los Índices de Desarrollo Humano), el desaprovechamiento del potencial competitivo de nuestros recursos naturales disponibles en todos los territorios del país, la concentración de los servicios sociales también focalizados en los espacios costeros-urbanos y la captura de depósitos y colocaciones por parte del sistema financiero localizado en Lima y algunas capitales departamentales también costeras (por el orden del 80%). (p. 2)

Tomando en cuenta el postulado de Contreras (2002), consideraremos el centralismo como un régimen político y económico en el cual se produce una jerarquización del territorio y de sus autoridades, y donde es dicha jerarquización la que da forma y articula al país. En estos países hay entonces un lugar «central», a partir del cual se irradia la nación (o al menos así se lo considera): la cultura y los valores que la encarnan,

incluyendo el idioma y la religión, y espacios «periféricos», más bien pasivos, donde si bien existe una cultura propia y eventualmente distinta a la irradiada desde el lugar central, ella se ve subordinada a esta última, ya sea por decisión propia o impuesta. Normalmente, el espacio central está más densamente poblado y/o goza de ventajas comparativas para relacionarse con el resto del mundo o con otros centros, de los que puede obtener recursos económicos o políticos que refuerzan su liderazgo. (p. 6)

Este escenario no es casual. Funciona por la existencia de un Estado insuficiente, desorganizado y casi ausente en muchas localidades alejadas de los centros del poder; así como por la existencia de un modelo de mercado oligopólico, con signos mercantilistas y que carece de la dinámica requerida para acumular capital y tecnología, que debiera distribuirse equitativamente tanto en términos sociales como territoriales. En ambos casos se incurre en altísimos costos sociales, económicos y políticos. En los costos sociales puede considerarse la falta de un sentido de pertenencia de la población a una nacionalidad institucionalizada que el propio Estado pretende representarla. En los costos económicos puede considerarse el enorme caudal de gastos burocráticos que

supone implementar políticas o proyectos y para aprovechar los recursos potenciales disponibles en espacios físicamente lejanos de los mercados que están fuera de las grandes metrópolis costeras. En los costos políticos pueden figurar los conflictos recurrentes que emergen por la desatención a las demandas colectivas, lo cual atenta contra la gobernabilidad. Sin embargo, hay que señalar que, en el desarrollo histórico del país, y la influencia de la colonia española, que puede ser una explicación del centralismo del país o su antítesis el descentralismo. Al respecto, Contreras (2002) afirmó que el “argumento que ya propusiera Jorge Basadre en Perú, problema y posibilidad (1931), cuando señalaba que ha mayor extensión territorial y dificultad de comunicar el territorio, el centralismo político se haría tanto más necesario.” (p. 6)

Además, continúa Contreras (2002) indicando:

Un país con una sola costa y un solo puerto constituyen una invitación al centralismo; sobre todo si la economía depende mucho del comercio exterior y si el gobierno se instala en el puerto. Al revés: varias costas y varios puertos, invitan a un esquema más bien descentralizado.

(p. 6)

Asimismo, Gonzales de Olarte (2002) manifestó:

La centralización económica alimenta al centralismo político y este a su vez refuerza a la primera...la concentración de la producción y empresarial genera una mayor tributación en Lima y principales ciudades, lo que permite al gobierno central tener capacidad de gasto, el cual se asigna en función del número de electores y ciudadanos. (p. 2)

En este aspecto, Vergara (2010) propuso:

Es falso, desde todo punto de vista, que el centralismo de un país que se urbaniza surja de la voluntad política. Ello obedece a procesos económicos más bien imponderables. Lima recién comenzó a crecer aceleradamente a principios de este siglo (más precisamente a partir de 1920), como consecuencia de la industrialización sustitutiva. (p. 31)

El Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (2010) explicó que “existe centralismo político cuando el nivel más alto acapara las funciones y los recursos del Estado, mientras que los gobiernos regionales tienen pocas competencias en sus ámbitos. Es pues un problema de concentración del poder político en el gobierno central”. (p. 10)

## **1.6. LA REFORMA DE ESTADO: PRINCIPALES CONSIDERACIONES TEÓ- RICAS**

Para Garretón y Cáceres (2008) la reforma del Estado presenta dos tendencias:

La que centra su atención en la cambiante naturaleza del Estado, incluyendo su nuevo papel y funciones en una sociedad que ha experimentado profundas transformaciones y, la que se dedica a concretar políticas y procesos políticos orientados a lo que se conoce como “modernización del Estado”. (p. 139)

Para Casas (2015) la reforma del Estado implica:

...saltos cualitativos discretos en cuanto a la estructura, reglas de juego y/o funcionamiento del Estado. En este sentido, una decisión política de crear un nuevo sistema administrativo, descentralizar un país o introducir la gestión por resultados como el modo de orientar la operación del Estado son ejemplos de Reformas del Estado. Estas decisiones implican un componente político y técnico indispensable que no siempre van de la mano. Es un proceso inducido que responde a grandes acuerdos entre los diferentes grupos de interés del país. (p. 11)

En tanto, el PNUD (2006) aseveró:

El propósito central de esta reforma es reconciliar al Estado con los ciudadanos, buscando crear condiciones a fin de ofrecer a la población el acceso a bienes y servicios públicos con la cobertura y calidad indispensables para una vida digna, confortable y segura. (p. 123)

Para Flores (2004), las reformas al Estado son:

...procesos inducidos cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país... El actual proceso mundial de reformas del Estado dominado por los planteamientos del pensamiento neoliberal, responde al agotamiento de las políticas económicas, sociales y a los arreglos políticos prevalecientes hasta fines de los sesenta y comienzos de los setenta. (p. 1)

En cambio, Casas (2015) señaló que la modernización del Estado comprende:

...un proceso continuo de mejora con el fin de que las acciones del Estado puedan responder cada vez más a las expectativas de los ciudadanos. Implica mejorar la forma

en la que el Estado hace las cosas, introducir mecanismos más transparentes, eficientes, enfocarse en los procesos que están detrás de las acciones del Estado orientadas a satisfacer las necesidades de los ciudadanos con el fin de mejorarlos, entre otros aspectos. Necesita de una permanente retroalimentación porque es indispensable realizar una evaluación y monitoreo para identificar las áreas en las cuales se puede mejorar. Se puede resumir como el esfuerzo permanente por mejorar el accionar del Estado. (p. 11)

Asimismo, se asume la Modernización del Estado, desde el punto de vista de Saboya (2006), como “el proceso de inserción de un Estado dentro de los valores, la cultura y la dinámica de la modernidad”. (p. 370)

Agregado a ello, Casas (2015) afirmó:

La reforma y modernización del Estado se ha convertido en uno de los objetivos estratégicos de la gobernabilidad democrática, económica y social y resulta uno de los nudos cruciales para el desarrollo del país, caracterizado por tener una sociedad fracturada socialmente (el historiador Jorge Basadre hablaba del “abismo social”), desarticulada, poliédrica étnica y culturalmente, y de



profunda heterogeneidad espacial, geográfica, social, económica e institucional al nivel de la sociedad, con cinco macroecosistemas bien diferenciados: el costeño, el andino, el amazónico, el altiplánico que tiene como corazón al lago Titicaca y el de selva alta o rupa-rupa, tal como lo calificó el sabio Javier Pulgar Vidal, entre los 400 y 1,000 m.s.n.m. (p. 11)

Gonzales de Olarte (2002) también indicó:

El éxito de una reforma estatal depende de dos condiciones: 1. Que exista una 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. (p. 8)

### **1.7. EL ESTADO CENTRAL Y LAS NUEVAS ORIENTACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PARA ENFRENTAR LAS REFORMAS.**

De acuerdo con Levi (2015), en referencia al Estado:

Un Estado, ya sea que surja de una sociedad civil o que sea impuesto a esta, se encuentra en el centro de la teoría política occidental moderna de Bobin y de Hobbes, y es la base del análisis político y sociológico de Marx y

Weber. La existencia dentro de un determinado territorio del aparato de un Estado que concentra violencia, coordina reglamentaciones y posee un gobierno que es capaz de realizar y de implementar políticas públicas ha sido considerada un componente clave del desarrollo económico y político durante mucho tiempo. (p. 27)

Es decir; de acuerdo con Levi, el modelo, la orientación política y su implementación a través de las políticas públicas es la clave para poder establecer el desarrollo de una sociedad. Por ello; tal y como manifestó Levi (2015), en el enfoque actual del Estado en nuestro país, “el principal objetivo de los economistas fue (y es) la eliminación de las reglamentaciones y de los privilegios de monopolio que impedían el comercio”. Esto en contra de las posturas estatistas y que implicó que “los críticos más famosos del liberalismo clásico, Karl Marx y Friedrich Engels, se concentraron en el papel del Estado en la promoción del crecimiento económico y el mejoramiento de la condición humana, el proyecto «altamente modernista» que James C. Scott (1998) y otros condenan.” (p. 29)

Levi (2015) añadió que el Estado como “aparato complejo de poder centralizado e institucionalizado que concentra la violencia, establece los derechos de propiedad y regula a la

sociedad dentro de un determinado territorio, al mismo tiempo que es reconocido formalmente como tal por los foros internacionales.” (p. 34) Es decir, establece el sistema de leyes y normas que regulan la llamada convivencia ciudadana, obviamente, dicha conducta dentro de los márgenes que los sectores que controlan el poder del Estado.

Para que esta convivencia ciudadana funcione, el Estado implementa sus políticas a través de una variedad de instituciones y normas sociales (Constitución Política, normas legales, partidos políticos, burocracia, gobierno, organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil). Sobre ello, Levi (2015) se pronunció alegando que “Este enfoque para conceptualizar al Estado deja abierto el interrogante de la legitimidad y de la aceptación popular general.” (p. 34)

Por ello; el Estado, desde la perspectiva actual cumple funciones como: ejecutor de contratos (en función de un mercado); proveedor de bienes públicos, que según Levi (2015), “el Estado es proveedor de los bienes públicos que las empresas necesitan, pero no brindan: pesos y medidas estandarizados, puentes, caminos, educación las redes complejas y sofisticadas de comercialización, sin duda, la necesitan.” (p. 37)

Sumado a ello, Guy (2015) agregó:

Se supone, que la administración pública, que toman decisiones de la vida política, hace que muchas funciones gubernamentales importantes se transfieran del control político partidista a las oficinas, burocracias y élites tecnocráticas,” “las someten efectivamente a otros tipos de influencias políticas, incluso más malignas, porque habiendo sido declaradas extintas resultan más difíciles de identificar y controlar por la ciudadanía.

Además, hay que señalar que la política administrativa, permite que los funcionarios públicos interactúen con otros funcionarios (los congresistas, el ejecutivo, otros administradores, representantes de gobiernos regionales) y con los representantes de grupos de presión. Esta relación está sometida a un compromiso continuo hacia intereses particulares. Sin embargo, con- vendrá establecer tal distinción por razones analíticas, porque el estilo de la interacción, su legitimidad y sus probables influencias sobre las políticas varían en función del tipo de actor que interviene y en función del tipo de actividad de agencia involucrado. (pp. 349-350)

Los cambios de modelos en la gestión pública, del “Burocrático Administrativo” al modelo “Gerencial”, que enfatiza el

seguimiento permanente de dicho proceso de cambio, en búsqueda del logro de los objetivos propuestos.

De acuerdo a Atrio y Piccone (2008), los modelos gerenciales llevan a plantear diversas metodologías:

Las metodologías de Planificación Estratégica y la Gestión para Resultados, son modelos organizadores que permiten a los niveles de conducción tener un mayor control sobre la implementación de sus políticas. Todo lo cual se orienta, principalmente, a un sólido logro de consensos para arribar a un mayor y más claro panorama del alcance de los resultados obtenidos y a obtener, a la vez que permite definir más acabadamente las líneas de acción que las instituciones decidan poner en marcha. Así, cultura institucional y metodologías de gestión moderna son concebidas como dos perspectivas de análisis que deben articularse fuertemente para conseguir el éxito del proceso de transición entre paradigmas. (p. 2)

Por ello, las reformas del Estado, implantado en los últimos años en el Perú ha llevado a que cada vez tenga una menor intervención en el mercado, producto de una filosofía y praxis

política de los sectores dominantes. En concordancia con Atrio y Piccone (2008) sostuvo:

Las principales medidas reformistas se orientaron a la máxima reducción del Estado y a la limitación de las regulaciones sobre el mercado, al que se le trasladó una importante porción de las actividades estatales (desregulaciones, privatizaciones, tercerización, etc.). También desde el neoliberalismo se impulsó la implantación de técnicas gerenciales privadas sin ningún tipo de adaptación crítica al contexto de la administración pública. En definitiva, las reformas... profundizaron las problemáticas sociales, el desempleo, la desarticulación de las capacidades de control estatal, la falta de transparencia y la imposibilidad de competir con el sector privado. (p. 3)

Por ello, la implementación de los nuevos paradigmas de la gestión pública conlleva a la formación de equipos de trabajo calificado, lo mismo que en el Perú se ha transformado en una casta tecnócrata, que gobierna el país en los últimos años. Esto demuestra que el conocimiento también es un poder. En este marco, Atrio y Piccone (2008) afirmaron:

Los equipos de conducción que llevarán adelante el proceso modernizador deberán incorporar competencias gerenciales en reemplazo de las competencias directivas que caracterizarán al paradigma de la administración pública. El nuevo esquema de trabajo trae aparejado un conjunto de acciones complejas que requieren un liderazgo diferente. Entre los principales niveles de análisis de estas nuevas competencias de gestión gerencial se identifican: Las funciones gerenciales, es decir conjuntos de acciones específicas y necesarias para el logro de objetivos de gestión. Los estilos gerenciales, es decir la predisposición de comportamiento de los gerentes públicos. Las habilidades gerenciales, es decir aptitudes y destrezas para el desempeño gerencial. Las tecnologías de gestión. (p. 9)

Entre las grandes funciones que realizan los equipos técnicos; es decir la gerencia pública, según Atrio y Piccone (2008):

Están los procesos para el planeamiento estratégico, la gestión de proyectos, de redes de actores, de competitividad y productividad, de calidad total, de los recursos humanos, de la innovación, del manejo de la imagen institucional, de la evaluación de políticas, del

manejo de conflictos, la auditoría integral y el establecimiento de un marco ético del gerenciamiento.

(p. 9)

## **1.8. EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO COMO ESTRATEGIA DE GESTIÓN.**

Según la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública (2008):

Un Plan Estratégico establece un rumbo. A través de un sistemático proceso de reflexión, permite definir cuáles son las prioridades en el corto, mediano y largo plazo, incluyendo los objetivos a alcanzar, las acciones a realizar y sus plazos, y también los medios y los métodos para su consecución. Se trata de una mirada integral, de conjunto, que articula una multiplicidad de políticas detrás de una orientación estratégica definida. Con ese fin se ha elaborado el Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad. (p. 7)

En el Perú, se desarrolló el Plan Bicentenario, aprobado por Decreto Supremo Nro. 054 - 2011 - PCM, cuyo objetivo era implementar seis ejes estratégicos y que se basa en el enfoque de la gestión por resultados. Es así que, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN (2011) afirmó:



Siguiendo un enfoque de planeamiento por resultados, se desagregó cada objetivo nacional en un número de objetivos específicos, para los que se definió a su vez un conjunto de indicadores y metas, así como acciones estratégicas, proyectos y programas nacionales. Los valores tendenciales han servido de referencia para definir las metas del Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, teniendo como horizonte una visión compartida de futuro para el siglo XXI y las metas deseables para el 2021. (p. 6)

El plan estratégico, denominado Plan Bicentenario, requiere que cada región, provincia y distrito formule planes estratégicos de desarrollo. Para ello, CEPLAN (2011) propuso que tales iniciativas se trabajen:

En sus diferentes niveles, tanto en los ámbitos sectorial como territorial, bajo el marco orientador del Plan Bicentenario deberá también contribuir al mejoramiento de la calidad de la inversión pública, al hacer posible la priorización de los proyectos de inversión del Estado. (p. 6)

Este enfoque de la gestión pública moderna estuvo orientado por diversos factores que han influido en su concepción y

elaboración: la globalización, la democracia global, las telecomunicaciones y el uso masivo de la Internet, el envejecimiento demográfico, desarrollo de las megas ciudades, cambio climático, la nanotecnología y robótica.

### **1.9. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SECTOR EDUCACIÓN.**

La participación ciudadana en el sector educación está reglamentada por el Ministerio de Educación (2012) en el Decreto Supremo N° 006-2012-ED del 31 de marzo de 2012, cuyas “funciones están definidas en el artículo 78:

1. Definir los lineamientos para la participación ciudadana de la sociedad civil y de la cooperación del sector privado a favor de la educación nacional.
2. Conducir el Plan de Participación Ciudadana y Cooperación del sector privado con el Ministerio de Educación consensuado con las diferentes unidades orgánicas.
3. Impulsar una participación ciudadana responsable y de calidad en la formulación, gestión y vigilancia de las políticas y proyectos educativos nacionales y regionales.

4. Promover programas y sistemas de voluntariado en beneficio de la educación, priorizando a los sectores más vulnerables de la sociedad.
5. Conducir las acciones de sensibilización y movilización social a favor de la educación, en coordinación con los órganos pertinentes.
6. Coordinar con los gobiernos regionales y locales para el fortalecimiento de sus instancias de participación ciudadana por la educación.”

## **1.10. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN**

De acuerdo a la Organización de Estados Interamericanos (2013), los jefes de Estado y de gobierno de los países miembros firmaron un compromiso para la realización del proyecto “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación del bicentenario”. Dicha entidad (OEI), aclaró:

Las “Metas Educativas” consideran la educación un bien público, un bien común, no un servicio o una mercancía. Si la educación fuese un servicio, no habría necesidad de buscar la participación y el debate público en torno a su realización. Precisamente por tratarse de un derecho y de un bien común, la

garantía de la educación 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. (p.

19) (Ver anexos).

La primera meta que se estableció es la de elevar la participación de los diferentes sectores sociales, familia y organizaciones públicas y privadas. Así, por ejemplo, afirmó Pérez (2013) que, en Bolivia:

...bajo un Modelo de Economía de Libre Mercado, en un contexto de reformas estructurales, caracterizado por el achicamiento del aparato Estatal y el planteamiento de una descentralización administrativa, en la década de los años 90, se instituye el componente de la “Participación popular”, como marco legal y estrategia política, que configuran nuevas formas de relaciones entre Estado y sociedad. Reconoce, promueve y consolida la Participación Popular, como un ejercicio de derechos civiles, sociales; busca articular a las poblaciones indígenas, campesinas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país. Asimismo, pretende... procurar mejorar la calidad de vida. (p. 36)

Sin embargo, en el Perú esto no sucede. Los procesos de participación ciudadana son muy limitados, circunscritos a algunas Organizaciones No Gubernamentales u organizaciones cuyos funcionarios han sido elegidos por el gobierno de turno, como veremos más adelante.

Para el Ministerio de Educación de Colombia (s.f.), “La participación es entendida como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder”.

Para Céspedes (2013) la participación ciudadana implica:

...la superación de una visión de ciudadanía restringida sólo al ámbito de elegir y ser elegido, de lo que se trata es de ser parte de todas las decisiones, que lleven a la consecución de los derechos, a involucrarse en el desarrollo social, a la búsqueda de la mejora de la calidad de los servicios públicos, a trabajar con autonomía, a apostar por la colectividad, la resolución de conflictos, etc. (p. 107)

Coincidiendo con Céspedes, la participación de la ciudadanía 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.

### **1.11. PRINCIPALES ACTORES EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

**Consejos Educativos Institucionales (CONEI):** De acuerdo con la Ley General de Educación 28044, en referencia a los Consejos Educativos Institucionales, en su artículo 69, dice:

El CONEI es un organismo de participación, concertación y vigilancia ciudadana para una gestión escolar transparente, ética y democrática en el que están representados todos los actores de la escuela: directivos, docentes, personal administrativo, estudiantes, padres y madres de familia y miembros representantes de la comunidad.

**Asociación de Padres de Familia (APAF):** De acuerdo al Reglamento la ley que regula la participación de las asociaciones de padres de familia en las instituciones educativas públicas, en su artículo 7, dice:

La Asociación de Padres de Familia es una organización estable de personas naturales, sin fines de lucro, con personería jurídica

de derecho privado, que tiene por finalidad propiciar la participación de los padres de familia, tutores y curadores en el proceso educativo de sus hijos, pupilos y curados, matriculados en la Institución Educativa. Su razón de ser está ligada a la existencia de la Institución Educativa y del servicio educativo que brinda. (Ministerio de Educación, 2016)

“Asimismo, las principales atribuciones de la APAFA, de acuerdo al artículo 10 son: (Ministerio de Educación, 2016)

- a. Participar en el proceso educativo de los hijos de sus asociados, buscando la inclusión o incorporación de las personas con discapacidad en igualdad de oportunidades.
- b. Colaborar en las actividades educativas que ejecuta la Institución Educativa, fomentando las buenas relaciones humanas entre los integrantes de la comunidad educativa promoviendo un clima institucional favorable para el aprendizaje.
- c. Vigilar la distribución oportuna y el uso adecuado del material educativo que utilizan los estudiantes y denunciar ante las autoridades educativas la venta o sustracción de los libros o textos escolares oficiales de distribución gratuita.

- d. Velar por la mejora de los servicios, infraestructura, equipamiento, mobiliario escolar y materiales, tanto educativos como lúdicos.
- e. Cooperar con la Institución Educativa para salvaguardar la seguridad e integridad física de los estudiantes.
- f. Proponer y coordinar con el Director de la Institución Educativa, mecanismos y estrategias que contribuyan a evitar la deserción y la inasistencia de los estudiantes.
- g. Gestionar y/o colaborar con la implementación de comedores escolares, programas de apoyo alimentario, de salud física y
- h. mental, de deportes, recreación, orientación vocacional, visitas guiadas de estudio y otros servicios que contribuyan al bienestar de los estudiantes.
- i. Recibir de parte del Director de la Institución Educativa, información sobre el manejo administrativo, financiero y económico de la Institución Educativa.
- j. Denunciar ante los órganos competentes las irregularidades que se produzcan en las instituciones educativas.
- k. Participar, a través de veedores elegidos por la Asamblea General, en los procesos de adquisición de bienes y servicios que se realice en la Institución Educativa y en los comités especiales que se constituyan en las Unidades de Gestión



Educativa Local y las Direcciones Regionales de Educación, en el marco de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y demás normas vigentes.

- l. Proponer estímulos para los estudiantes, personal docente y administrativo que logren un desempeño destacado en la Institución Educativa.
- m. Brindar información y rendir cuenta documentada a los asociados.
- n. Participar, a través de sus representantes, en el Consejo Educativo Institucional.
- o. Organizarse en instituciones de grado superior para formar parte de los órganos de participación, concertación y vigilancia ciudadana previstos en la Ley General de Educación, eligiendo a sus representantes ante el Consejo Participativo Local de Educación y el Consejo Participativo Regional de Educación, de acuerdo con las disposiciones específicas que dicte el Ministerio de Educación.”

**Acuerdo Nacional para la Gobernabilidad (Foro).** El Foro del Acuerdo Nacional, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros:

Es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de

talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. (PCM, 2016)

El Acuerdo Nacional, de acuerdo con lo afirmado por Alarco (2011):

...debe servir como base para la transición y consolidación de la democracia, afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a través de la formulación de políticas de Estado y (que) creó y puso a trabajar al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que en marzo del 2010 presentaron el Plan Perú 2021. (p. 77)

Entre los principales objetivos del Acuerdo Nacional para la Gobernabilidad son: “Fortalecimiento de la Democracia y Estado de Derecho; Desarrollo con Equidad y Justicia Social; Promoción de la Competitividad del País; Afirmación de un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado”. (PCM, 2016).

Alarco (2011) señaló:

Dentro de los partidos políticos estuvieron (en el Acuerdo Nacional 2002): Acción Popular, Frente Independiente Moralizador, Partido Aprista Peruano,

Perú Posible, Somos Perú, Unidad Nacional, Unión por el Perú. En las organizaciones de la SC: Conferencia Episcopal Peruana, Concilio Nacional Evangélico del Perú, CONFIEP, CGTP, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Coordinadora Nacional de Frentes Regionales. De la participación de las instituciones, en una serie de debates y comisiones, se derivaron por consenso 29 políticas de largo plazo (luego se ampliaron a 31). (p. 78)

Sociedad Civil: De acuerdo con Cohen y Arato (2001, citado en De la Puente, 2004) la sociedad civil se define como:

...la esfera de interacción social distinta al Estado, compuesta por espacios íntimos, las asociaciones voluntarias, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. Finalmente, para algunos autores, solo un concepto de sociedad civil que la diferencie adecuadamente de la economía puede ser el centro de una teoría política y social crítica en las sociedades donde la economía de mercado ha desarrollado una lógica autónoma. (p. 79)

También, el autor hizo referencia a la definición de Gellner, afirmando que la sociedad civil es:

...ese conjunto de organizaciones no gubernamentales que es suficientemente fuerte para servir de contrapeso al Estado y, si bien no impide que el Estado se encargue de mantener la paz y arbitrar entre los grandes intereses, puede, sin embargo, impedir que domine y atomice al resto de la sociedad.

En nuestro país, tal grupo está conformado por: Conferencia Episcopal Peruana, CONFIEP, Sociedad Nacional de Industrias, Frentes Regionales, CGTP, Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza y Concilio Nacional Evangélico del Perú.

**Consejo Nacional de Educación:** El Consejo Nacional de Educación se creó mediante el Decreto Supremo 007-2002-ED del 1 de marzo de 2002. Se instaló el 8 de abril del 2002 en ceremonia realizada en Palacio de Gobierno, e inició sus labores en mayo del mismo año.

El Consejo Nacional de Educación (CNE) es un órgano especializado, consultivo y autónomo del Ministerio de Educación (MED). Maneja su pre- supuesto. Tiene como finalidad participar en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo, y las

políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación. (Ministerio de Educación, 2016)

**Comisión de la Verdad y Reconciliación:** Fue creada por el presidente Valentín Paniagua en junio de 2001. Rivera (2003) sostuvo que dicha entidad se instaló con el objetivo de:

...esclarecer el proceso, los hechos y responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación de los derechos humanos producidos desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000, imputables tanto a las organizaciones terroristas como a los agentes del Estado, así como proponer iniciativas destinadas a afirmar la paz y la concordia entre los peruanos. Este encargo del Estado peruano a la CVR se ha llevado a cabo con la finalidad de restaurar la justicia en el país mostrando la verdad sobre cualquier tipo de violación de los derechos humanos, señalando las responsabilidades individuales correspondientes, proponiendo al Estado acciones de reparación de los daños materiales y morales ocasionados a las víctimas e impulsando la reconciliación nacional y el fortalecimiento democrático del país. (p. 2)

Según Rivera (2003), la CVR se fijó cinco objetivos principales:

...realizar un análisis de las instituciones y de las condiciones políticas, sociales y culturales en el período de violencia comprendido entre 1980 y 2000. Segundo, favorecer al esclarecimiento por parte de la justicia de los crímenes y violaciones de derechos humanos perpetrados por organizaciones terroristas y agentes del Estado. Tercero, identificar y analizar los daños producidos como consecuencia de los crímenes y violaciones de los derechos humanos. Cuarto, formular propuestas para la reparación de los daños de las víctimas o sus familiares. Quinto y último, elaborar recomendaciones sobre la base de las reformas institucionales que contribuyan a la prevención de la violencia política. (p. 2)



# **CAPÍTULO II**

## Participación ciudadana y praxis







## **2.1. HISTORIA**

La participación ciudadana, en la gestión educativa, es impulsada fuertemente desde la década de los noventa, vinculándose con los procesos de democratización que experimentan los países latinoamericanos. Todo ello, en un período que lleva consigo la apuesta por modelos de descentralización educativa. Es entendida como una experiencia de participación en la gestión pública, como mecanismo de democratización de la política peruana.

De acuerdo a Torres (2001), el creciente valor atribuido a la sociedad civil y a la participación ciudadana en el pensar y el quehacer local, nacional e internacional tiene como trasfondo una redefinición del papel de – y de la relación entre – Estado y sociedad civil. Así como entre ambos y las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo, en el marco de una redefinición de la relación entre lo público y lo privado, y entre lo local, lo nacional y lo global. (p. 2)

También, consideró que la participación ciudadana en educación no se limita: a la educación escolar, ni los aprendizajes necesarios para la vida, para el trabajo, para la participación, para la ciudadanía plena.... El aprendizaje se inicia con el nacimiento y se extiende a lo largo de toda la vida, arranca en el

hogar, antecede y excede a la institución escolar, abarcando un amplio conjunto de instituciones, modalidades, relaciones y prácticas. La educación, la comunidad educativa y la política educativa son mucho más amplias que la educación escolar, la comunidad escolar y la política escolar.

Muñoz (2009) consideró que la participación ciudadana, a través de la historia reciente, se caracteriza por:

...en los años setenta la reforma velasquista identificó a la educación como la clave para garantizar el éxito de las transformaciones estructurales impulsadas por los militares. Por primera vez en la historia del país se hablaba desde el Estado de una “educación liberadora, concientizadora y vinculada con una educación para el trabajo y la productividad” (MED, 1970, p. 12). La reforma educativa de 1972 es una de las más ambiciosas propuestas aplicadas hasta la fecha, explicitando sus distancias con la función educativa y los enfoques pedagógicos tradicionales. (p. 37)

Esta reforma desarrolló los Núcleos Educativos Comunales (NEC), que nuclearon a las escuelas, especialmente rurales, con una gestión autónoma con la participación del profesorado,

familias, y delegados de las organizaciones de la comunidad.  
(MED, 1970)

En los años ochenta, la participación ciudadana en el sector se dio a través de los Organismos No Gubernamentales y a través de la Cooperación Internacional. Al respecto, Muñoz (2009) agregó:

El régimen fujimorista, durante los años noventa, se da un giro hacia un modelo de participación clientelar, sin mediación partidaria. La sociedad se organiza sobre la base de pobres, los cuales resultan excluidos por el proceso de ajuste neoliberal. De este modo, la participación resulta consistente con la implementación de políticas neoliberales, concebidas para disminuir costos de gestión en un contexto de reducción del aparato estatal, por las redes sociales que se conforman.  
(p. 38)

El 18 de abril de 1994 se promulgó la Ley de Participación y Control Ciudadano (Ley N 26300), que regula los derechos a tomar iniciativas y controlar. Es decir, la capacidad de revocatoria a las autoridades, tanto regionales y locales, en el ejercicio público. Esto, utilizado para revocar a autoridades incómodas al gobierno fujimorista.

En su momento, se creó el Consejo Comunal de Educación (Comuned), a través del DL 26011, cuyo objetivo principal era la promoción de la participación comunal en los procesos educativos y establecer la política comunal, en aplicación de la política del Ministerio de Educación. Además, a través de una directiva ministerial (RM 016 - ED). Se orientó la ampliación de la autoridad del director.

El poder de los Comuned los llevó a aprobar los presupuestos de las instituciones educativas e inclusive autorizar su ejecución. También, tenían la capacidad de designar y contratar directores. En el 2002, se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783, que tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.

Asimismo, se promulgó la Ley Orgánica de Regiones N° 27867, cuya finalidad fue la de fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo. Esta tiene como principio funda- mental la

participación ciudadana donde “la gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales.

En el 2003, se promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades N°27972, donde se define a los gobiernos locales, afirmando que son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

En el año 2002 se firmó un acta, que a decir de Hernández (2014):

...es un medio y es un producto. Es un Foro, que manifiesta con su existencia el compromiso de diálogo de los diversos actores que representan a la sociedad peruana, pero es también, a la vez, un conjunto de políticas de Estado que expresan el resultado de dicho diálogo, contiene una visión conjunta del futuro y orientan el accionar de los peruanos. Es importante

resaltar que a través del dialogo y el consenso el Acuerdo Nacional ha aprobado 34 políticas de Estado de largo plazo, que constituyen un aporte fundamental para impulsar la agenda de desarrollo y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el país. Dichas políticas han orientado no solo los planes de los distintos gobiernos nacionales y sub nacionales, sino también la actividad legislativa.

En el 2003, se promulgó la Ley General de Educación N°28044, como resultado del consenso de distintos actores de la sociedad civil y de representantes de partidos políticos. El artículo tres señala: “... El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la educación básica. La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho de participar en su desarrollo.” (Minedu, 2005).

El acuerdo 12 está referido al sector donde se firma el acta del “Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte.”

De acuerdo con la Ley de Educación 28044, se crearon los Consejos Edu- cativos Institucionales “órganos de participación, concertación y vigilancia ciudadana” (art. 69, Ley General de Educación), Los Conei, conformados por representantes de docentes, familias, estudiantes y autoridades comunales, son presididos por el director. Tal y como lo señaló Muñoz (2009), las funciones orientan a la construcción del Proyecto Educativo Institucional, mediante mecanismos de participación para contribuir a la mejora de la gestión, evaluación de docentes, y acciones para mejorar la calidad. (p. 40)

En el 2006; el Congreso de la República aprobó, mediante la Ley N°28740, el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación (Sineace). Esto, con el fin de evaluar a las instituciones de educación superior técnica y pedagógica. La Ley lo define como: “el conjunto de organismos, normas y procedimientos estructurados e integrados para establecer los criterios, estándares y procesos de evaluación y certificación a fin de asegurar los niveles básicos de la calidad que deben brindar las instituciones...”

El Sineace está conformado por un representante del Ministerio de Educación, uno del Concytec, uno de los institutos superiores

privados, uno del Senati, uno de los gremios empresariales y uno del Ceplan.

En el año 2012; se aprobó, a través del Decreto Supremo 011-2012-ED, el Reglamento de la Ley General de Educación N°28044, donde se define el rol de la sociedad en educación, a través de la contribución a la calidad y equidad del servicio educativo. Asimismo, se derogaron los DS N°013- 2004-ED Reglamento de Educación Básica Regular, DS N°015-2004-ED Reglamento de Educación Básica Alternativa, DS N°022-2004-ED Reglamento de Educación Técnico Productiva, DS N°02-2005-ED Reglamento de Educación Básica Especial, DS N°09-2005-ED Reglamento de Gestión del Sistema Educativo y DS N°13-2005-ED Reglamento de Educación Comunitaria.

En el año 2012, se aprobó la modificatoria de la Ley del Profesorado 252012 y se aprobó la Ley de la Carrera Pública Magisterial Ley N°29944. Los objetivos principales de tales iniciativas son: promover el mejoramiento sostenido de la calidad profesional e idoneidad del profesor para el logro del aprendizaje y del desarrollo integral de los estudiantes y valorar el mérito en el desempeño laboral.



Por último; en el 2016 aprobaron, a través de la R. M. N°281-2016-Minedu, el Currículo Nacional de la Educación Básica - DCN 2016, cuya finalidad radica en:

...que desde el inicio de la escolaridad y de manera progresiva durante toda la Educación Básica, según las características de los estudiantes, así como de sus intereses y aptitudes particulares, se desarrollen y pongan en práctica los aprendizajes del perfil, en diversas situaciones vinculadas a las prácticas sociales. Así, al final de la Educación Básica, los estudiantes peruanos deberían ejercer sus derechos y deberes ciudadanos con sentido ético, valorando la diversidad a partir del diálogo intercultural, de modo que puedan contribuir activamente, de manera individual y colectiva, en el desarrollo sostenible de la sociedad peruana en un contexto democrático.

El Ministerio de Educación (2016) afirmó que la elaboración del Diseño Curricular Nacional ha recogido las experiencias de:

...los avances en la elaboración de los estándares de aprendizaje realizado por el IPEBA desde el 2010, ha promovido un proceso de consulta amplia a nivel nacional entre el 2012 y el 2016 con actores de sectores

públicos y de la sociedad civil, docentes, especialistas, expertos nacionales e internacionales para la estructura y contenido curricular, incluyendo en la Educación Básica Alternativa la participación de los estudiantes a través del Consejo de Participación de estudiantes, a lo que se suma la realización de consultas virtuales y las organizadas con el Consejo Nacional de Educación en el 2014 y 2015. (p. 4)

## **2.2. CONSTRUCTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El concepto de democracia está referido a las relaciones que existe entre Estado y sociedad, cuya finalidad es que los ciudadanos controlen, inter- vengán y definan objetivos en relación con ese poder político, según la afirmación de Rodríguez y Francés (2010). La participación de la ciudadanía está orientada a la fijación de los objetivos institucionales, con el fin supremo de coadyuvar al logro del bien común.

Sin embargo, siguiendo a Sartori (2002), la palabra democracia no solo está orientada a una forma de Estado y de gobierno, sino que hoy se habla de democracia social y de democracia económica. La primera, referida a una sociedad cuya

característica es la igualdad de condiciones. La segunda democracia social conlleva una carga social, porque repercute en el plano social y es aplicada o rechazada por distintos grupos de interés. Es una estructura social horizontal, en lugar de una estructura social vertical, estructurada por grupos que se autogobiernan. Entonces, “democracia social es sinónimo de infraestructura, de microdemocracia, la cual sostiene a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política”.

Para Marshall (1965), la sociedad está dividida en ciudadanía civil, compuesta por: libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos; ciudadanía política, compuesta por el derecho a participar en el ejercicio del poder político o como elector de sus miembros; y ciudadanía social, que abarca el derecho de bienestar económico, compartir la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad.

Así, la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática” (PNUD, 2010). Pero, las desigualdades sociales en nuestro país han generado las desigualdades políticas, donde el

derecho a participar en el ejercicio del poder político está limitado a los sectores dominantes de nuestra sociedad.

Podríamos afirmar que, por lo tanto, la participación ciudadana es un mecanismo de control “democrático” que detenta los que obtuvieron el poder del Estado, cuya finalidad es reducir los conflictos sociales y beneficiarse social y económicamente.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana está centrada en la llamada “sociedad civil”. Por ello, Isuani (1979) afirmó que el Estado, es un acuerdo (contrato social) o “por un grupo que se impone sobre otros grupos sociales” (Weber). Esto, confirmado por Hegel, donde existe una díada o relación entre Estado y sociedad civil, rompiendo la dicotomía del pensamiento marxista de un aparato separado de la sociedad, operando a través de sus instituciones gubernamentales, administrativas y coercitivas.

En el contexto de la sociedad peruana, está caracterizada por presentar un modelo neoliberal primario exportador y de servicios (González de Olarte, 2008), siendo las principales inversiones de organismos internacionales o grupos económicos transnacionales atraídas por las privatizaciones de las empresas estatales de los sectores primarios (minas, agricultura) y de servicios (energía, bancos, telecomunicaciones, hoteles, etc.).

En este marco, la sociedad civil, de acuerdo a Hegel (1972), cada representante tiene su finalidad. Los ciudadanos son personas de interés privado, cuyos fines son sus propios intereses y donde la sociedad civil es el campo de la batalla, con el interés privado individual o de grupo en contra de los intereses de los otros.

Por ello Carothers (2007) y Bobbio (2010) afirmaron que, en la llamada “sociedad civil”, las relaciones sociales no están regulada por el Estado. Por ello, la llamaba un conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo, conformados por grupos de interés (ONG, sindicatos, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, religiones, grupos estudiantiles, sociedades culturales, clubes deportivos y grupos comunitarios informales) y que tienen intereses contrapuestos. Aquí se manifiestan el día de hoy la lucha por el dominio del poder político. Asimismo, Habermas (1999) complementó afirmando que, aquí se viabilizan los controles sociales a través de reglas acordadas. Así, “el poder y el dinero dominan en el marco del derecho y la moralidad.” Esto, para que alcance la legitimidad hay que normarlo.

Ante lo anterior, la participación ciudadana como mecanismo de control “democrático”, para la reducción de los conflictos sociales y beneficiarse social y económicamente del Estado, está

regida por la llamada “sociedad civil”. La misma podría ser definida como el conjunto de representantes de los diversos grupos de interés (de poder), que participan en las acciones de gobernabilidad para el control del aparato del Estado.

Los representantes de la llamada “sociedad civil”, en este caso el “Acuerdo Nacional”, está conformado por un representante de la Asamblea Nacional de Rectores, Representantes de los Partidos Políticos (uno por partido político que alcanzó representación congresal), Concilio Nacional Evangélico del Perú, Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú, Mesa de Concertación para la lucha contra la pobreza, Plataforma Agraria de Consenso para el Relanzamiento del Agro peruano, Sociedad Nacional de Industrias y tres representantes de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas. Asimismo, invitados para los acuerdos, como en la 94° reunión de trabajo realizada el 2011, donde asistieron, Martín Vegas – Viceministro de Educación, Teresa Tovar – Foro Educativo, Madeleine Zúñiga – Foro Educativo, Gloria Helfer – Foro Educativo, Renee Ramírez – SUTEP, Andrés Cardó – Consejo Nacional de Educación, Jesús Herrero – Consejo Nacional de Educación y Javier Sota – Ex Ministro de Educación.

La agenda tratada fue: a) Aprendizajes de calidad para todos en lenguaje, matemáticas, ciencia y ciudadanía. b) Niños menores de 5 años acceden a servicios educativos de calidad. c) Niños menores de 5 años en el área rural, logran aprendizajes superando las brechas existentes. d) Niños quechuas, aimaras y amazónicos aprenden en su propia lengua y en castellano. e) Formación y desempeño en base a criterios concertados de buena docencia. f) Gestión descentralizada, participativa, transparente y basada en resultados y g) Becas para una educación superior acreditada para jóvenes de menores ingresos. Los educadores presentes fueron André Cardó Franco, ex Ministro de Educación y Doctor en Educación y Renne Ramírez Puertas, licenciado en Educación. Los demás miembros son de profesiones diferentes o en la Sunedo no se registra sus grados. Después de la discusión de la agenda, se aprobó la propuesta de la ministra de Educación (Patricia Salas) de crear el Grupo Impulsor y encargó a la Secretaría Técnica su conformación, convocatoria y brindarle asistencia. Los miembros de este grupo impulsor fueron: Ministerio de Educación, Copera Infancia, Unicef, Municipalidad Metropolitana de Lima, Iniciativa Inversión en la Infancia, Ispepi “Emilia Barcia Boniffatti”, Asociación de Promotores de Educación Inicial-Apeip, Red

Nacional de Promoción de la Infancia, La Tarumba, Pontificia Universidad Católica del Perú, Asociación C.E.I. Little Villa, Asociación Educativa Caritas Gracianas, Red Solare Perú y Centauro Ediciones.

La mayoría de las organizaciones conformantes son parte de Organizaciones No Gubernamentales, de Asociaciones Privadas de Educación Inicial y editoras de libros. Las demás son instituciones de formación inicial como el Isppei. La “sociedad civil” aprobó la propuesta de conformación y hasta la fecha sigue en funciones el grupo impulsor.

Fondep (2016) informó que “El Ministerio de Educación y Martin Vegas, viceministro de Gestión Pedagógica, se han planteado distintas estrategias para llegar al 100% de cobertura a la Educación Inicial; por lo que en los próximos cinco años se necesita una inversión de 16 mil millones de soles”. Asimismo, “El R.P. Ricardo Morales Basadre, presidente del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana – FONDEP y miembro directivo del Grupo Impulsor Inversión en la Infancia, manifestó que, desde la época de los setenta, “la Educación Inicial es considerada como base de la educación peruana, una etapa donde el niño empieza una nueva manera de aprendizajes.”



La “sociedad civil”, que es el conjunto de representantes de los diversos grupos de interés (de poder) que participan en las acciones de gobernabilidad para el control del aparato del Estado, vienen trabajando 16 mil millones de soles en cinco años para la mejora de la educación infantil. Pero ¿Cuáles fueron los resultados de la gran inversión? Los resultados de las pruebas PISA y de la UMC, en los últimos años en niños de segundo grado, nos indican las evidencias.

### **2.3. LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS QUE SE IMPLEMENTARON BAJO DICHAS INFLUENCIAS.**

El ejercicio político en la administración pública se ha venido dando desde la década de los setenta, con algunos visos de participación ciudadana, a través de la llamada “sociedad civil” que, como hemos definido, sus representantes provienen de los diversos grupos de interés, del propio Estado o reconocidos el mismo.

Esta participación se ha dado fundamentalmente en la elaboración de los lineamientos de políticas nacionales. En las normas de niveles inferiores han primado las decisiones políticas del partido que se encontraba en el poder del Estado, sean éstas Decretos Supremos o Resoluciones Ministeriales.

Entre los principales lineamientos de política, donde su participación ciudadana, a través de la “sociedad civil”, ha sido notoria.

**Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015, Perú:**

Organizaciones oficiales: Confederación Nacional de Federaciones de APAFAS del Perú, Consejo Nacional de Descentralización, Consejo Nacional de Educación, Consorcio de Centros Educativos Católicos del Perú, Foro Educativo, Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Movimiento de Educación Popular Integral y Promoción Social - Fe y Alegría, Municipalidad Metropolitana de Lima, Consejo Nacional de Descentralización, Consejo Nacional de Educación, Consejo Nacional de la Juventud, Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad. Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Movimiento de Educación Popular Integral y Promoción Social - Fe y Alegría.

**Organizaciones no gubernamentales:** Directorio del Foro Nacional EPT 2004 - 2006, Asociación de Publicaciones

Educativas - Tarea, Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación Peruana.

**Comisión técnica:** Walter Twanama Altamirano, Teresa Nakano Osore, Víctor Hernando Soto Véliz, Carlos Vásquez Corrales, Silvia Martínez Jiménez, Ivette Arévalo Alejos, Martha Villavicencio Ubillus, Máximo Silva Vargas, Nery Escobar Batz, Patricia Correa Arangoitia, Petruska Barea Castro, Jorge Ferradas Arrieta, estos dos últimos consultores.

**Asociaciones:** Asamblea Nacional de Rectores, Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, Asociación de Municipalidades del Perú, Asociación de Promotores de Centros Educativos Particulares, Asociación de Publicaciones Educativas - TAREA, Asociación KALLPA, Asociación Nacional de Centros, Asociación Nacional de Directores del Perú, Asociación Nacional de padres y familiares de niños y jóvenes con discapacidad, Centro de Investigación y Educación Popular - ALTERNATIVA, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, CHIRAPAQ, Centro de Culturas Indígenas, Comité Peruano de la Organización Mundial para la Educación Preescolar, Concilio Nacional Evangélico del Perú, Confederación Nacional de Federaciones de APAFAS del Perú,

Consortio de Centros Educativos Católicos del Perú, Consorcio de Universidades, Equipos Docentes, Foro Educativo, Grupo de Iniciativa Nacional por Los Derechos del Niño, Instituto de Estudios Peruanos, Instituto de Pedagogía Popular, Instituto Educa, Movimiento Manuela Ramos, Oficina Nacional de Educación Católica, Red Florecer, Red Nacional de Promoción de la Mujer, Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación Peruana, Sociedad Peruana de Educación Matemática

**Instituciones educativas:** Instituto Pedagógico Nacional Monterrico, Instituto Peruano de Administración de Empresas, Instituto Superior Pedagógico Público de Educación Inicial Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle-La Cantuta, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Centro de Investigación y Servicios Educativos (CISE) – PUCP.

### **Proyecto Educativo Nacional al 2021**

Este importante documento fue elaborado por el Consejo Nacional de Educación (2016), que es un organismo que depende del Ministerio de Educación y está conformado por “personalidades especializadas y representativas de la vida nacional, seleccionadas con criterios de pluralidad e interdisciplinariedad, designados a título personal por el Poder Ejecutivo, con un mandato de seis años”. (párr. 1)

Los Miembros del Consejo Nacional de Educación que participaron en la elaboración de este documento fueron: Patricia Salas O'Brien (Presidenta), Jesús Herrero Gómez (vicepresidente), Manuel Bello Domínguez (Vocal), Sigfredo Chiroque Chunga (Vocal), Grover Pando Vildoso (vocal); así como, José Barletti Pascuale, César Barrera Bazán, Antonio Brack Egg, Heriberto Bustos Aparicio, Constantino Carvallo Rey, Henry Day Sprinckmoller, Hugo Díaz Díaz, Elsa Fung Sánchez, Aurora Marrou Roldán, Patricia Mc Lauchlan de Arregui, Nelson Manrique Gálvez, Ricardo Morales Basadre, Edmundo Murrugarra Florián, Luisa Pinto Cueto, Luis Piscocoya Hermoza, José Rivero Herrera, Susana Stiglich Watson, León Trahtemberg Siederer y Fernando Villarán de la Puente.

Equipo técnico: Patricia Correa Arangoitia, Mónica Delgado Chumpitazi, Patricia Fernández Castillo, Dania Franco Vaisman, Luis Guerrero Ortiz, Soledad Hamann Mazure, Anita Montenegro Rodríguez, Jorge Oroza Manrique, Félix Reátegui Carrillo, Karín Rivas Valdivia, Karina Vásquez Olano y Emma Yep Calderón; según el Proyecto Educativo Nacional al 2021.

### **Ley de Educación 28044**

Aprobado por el Congreso de la Republica y refrendado por el entonces presidente Alejandro Toledo, donde primaron los acuerdos de los partidos políticos con representación política en el Congreso del 2003. Sin embargo, en el título I, el congresista Rey Rey votó en contra y los parlamentarios que se abstuvieron fueron: Barba Caballero, Chocano Olivera, Florián Cedrón, Morales Castillo y Valencia Dongo Cárdenas. (Congreso de la República)

En el título II, los congresistas que votaron en contra fueron: Barba Caballe- ro, Chocano Olivera, Delgado Núñez del Arco, Franceza Marabotto, Mulder Bedoya, Negreiros Criado, y Valencia Dongo Cárdenas y los legisladores que se abstuvieron fueron: Alva Castro, Benítez Rivas, De la Mata Fernández de Puente, Hildebrandt Pérez Treviño, Infantas Fernández, Maldonado Reátegui, Rodrich Ackerman y Valdivia Romero. (Congreso de la República)

### **Ley de Reforma Magisterial L. N° 29944**

Cuya iniciativa parlamentaria fue de entidades como: Colegios Profesionales, Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú, Grupo Parlamentario Fujimorista, Poder Ejecutivo (con carácter de urgencia), Grupo Parlamentario Acción Popular, Frente

Amplio y Grupo Parlamentario Concertación Parlamentaria. Esta ley fue aprobada por mayoría.

Como se puede observar, estos lineamientos de política, han respondido a las decisiones políticas de aquellos que asumieron el poder del Estado. Para ello, se utilizó claramente a la llamada “sociedad civil”, aprobando normas educativas que respondieron y responden a los sectores que controlan el más grande poder del país.

Para el caso de Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015 – Perú, la representación estaba controlada por el partido de gobierno (Perú Posible) y su aliado de mandato. Siguió la política neoliberal, con características populistas y cuyas normas son características de ellas.

Gonzales de Olarte (2007) acotó:

Los cambios económicos ocurridos en el Perú, en la gestión de este partido político, siguieron la inspiración y preceptos del Consenso de Washington, cuyo fundamentalismo neoliberal empujó a una serie de reformas y cambios económicos, sin tomar mucho en cuenta las estructuras prevalecientes inicialmente y, sobre todo sin evaluar adecuadamente las repercusiones

sociales e institucionales directas e indirectas que provocarían dichos cambios.

Siguiendo a Gonzales de Olarte (2007), si bien lograron la estabilidad y crecimiento económico, siguió pendiente el problema de la pobreza y exclusión social, generando dificultades de gobernabilidad en el país. “Las principales razones de estos resultados están en el mismo modelo económico primario – exportador y de servicios que (...) que debido a la reducción de su tamaño y funciones no logra cumplir la función de redistribuidora de recursos y oportunidades.”

Con la asunción de Alberto Fujimori (1990-2000), en el Estado se consolidó los sectores económicos neoliberales, especialmente en los sectores primarios (como el minero, pesquero) y seguido por los gobiernos de Valentín Paniagua (2000-2001), Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006- 2011) y Ollanta Humala (201-2016), generando estabilidad económica, pero con desigualdad social y exclusión. El mismo Gonzales de Olarte (2006) explicaba las paradojas del modelo económico peruano que, “siendo primario-exportador tenía un componente industrial, articulador de distintos sectores, ha virado hacia uno francamente primario-exportador y de servicios.”



Así; la economía peruana, que dependía del ahorro interno, hoy depende del ahorro privado externo, especialmente para la inversión de grandes proyectos y negocios, que demandan mano de obra barata con normas que flexibilizan el mercado laboral, más de lo que hizo Fujimori y que han sido orientado a jóvenes bajo las nuevas “condiciones laborales de inestabilidad y desprotección.”

Esto se ha venido plasmando en la política peruana y en el sector educación, cuyas normas han flexibilizado el mercado laboral, con una Ley Magisterial y de reforma magisterial, cuya finalidad es la de tener en el sector sin experiencia docente, pero sujetos a las nuevas condiciones, bajos salarios, peores condiciones laborales, ampliación de jornadas laborales, “meritocracia”, y creación de una escala de niveles, que difícil alcanzaría un docente en ejercicio, vendiendo la imagen de ganar en la escala máxima una importante cantidad de dinero.

Las políticas educativas imperantes, bajo las nuevas condiciones sociales y enmarcadas por el liberalismo, requieren de jóvenes no cuestionadores del sistema imperante, que desde el surgimiento del terrorismo y el contraterrorismo del gobierno de Fujimori y demás, ha hecho que la juventud peruana se aleje de la vida política, del pensar en el futuro del país y que sea

fácilmente controlable, a través de la compra del voto con dádivas o manipulables por los medios de comunicación de masas.

El Diseño Curricular Nacional del 2005, aprobado por Resolución Ministerial N°667-2005 ED y sus modificatorias al 2009, solo han generado confusión en el Magisterio, respondiendo a esas políticas neoliberales. Así no han podido articular los diversos niveles educacionales, propuestos en la Ley de Educación, su falta de coherencia entre ciclos y niveles, y no ajustarse a la demanda social, a pesar de los esfuerzos docentes.

El mismo Ministerio de Educación (2014) afirmó:

...la propuesta curricular del DCN, al orientarse en función a las competencias, se adscribe a la tendencia hegemónica de prescribir una racionalidad pedagógica en términos de los resultados esperados, pero el manejo técnico en la formulación y organización de dichas competencias resulta insuficiente para otorgarle una consistencia conceptual a dicha opción; siendo una de sus carencias el haber eludido una conceptualización del significado esencial y funcional del constructo mencionado.

## **2.4. CAUSAS DE LOS CAMBIOS PRODUCIDOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

De acuerdo al Consenso de Washington en 1989, son un conjunto de reformas de política económica, basadas en un mercado de apertura y una rígida disciplina macroeconómica. La misma que se fundamenta teóricamente en las propuestas económicas neoclásicas, el modelo ideológico y político del neoliberalismo, donde los protagonistas del desarrollo económico eran el sector privado y el Estado en su rol regulatorio. El Consenso de Washington implica un conjunto de políticas que siguen las instituciones Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. En concordancia con lo mencionado, Martínez y Soto (2012) manifestaron:

Por un lado, la apertura económica consistía principalmente en una serie de medidas que permitieran y facilitaran el comercio internacional entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados, con la finalidad de impulsar el crecimiento económico de la región. Por otra parte, la disciplina macroeconómica proporcionaría la estabilidad económica a partir del control de las finanzas

públicas del Estado, para lograr efectos económicos, políticos y sociales positivos. (p. 43)

Por esta razón; Javed y Perry (1999) aseguraron que las prioridades básicas para la región de América Latina fueron las siguientes:

...se concentraron en lograr la estabilidad económica y desmontar los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo. Según la visión consensual, estas prioridades eran necesarias para aprovechar los posibles beneficios de los crecientes volúmenes de intercambio comercial y flujos de capital [...] Sin embargo, no sólo se esperaba que la globalización y las reformas de “primera mano” aumentaran las tasas de crecimiento económico, sino que además disminuyeran de manera significativa la pobreza y la inequidad. (p. 1)

Williamson (2010) reportó que, de acuerdo al Consenso de Washington, los principales puntos de la agenda aprobada para América Latina fueron:

**Disciplina fiscal:** para reducir la inflación, déficit de pagos, fuga de capitales y evitar la contracción económica debido al alto déficit presupuestal.

**Reordenación de las prioridades del gasto público:** que implica el recorte al gasto público para la reducción del déficit fiscal.

**Reforma fiscal:** ampliación de la recaudación tributaria, disminuir el gasto público, reducir el déficit presupuestario y ampliar la base tributaria.

**Liberalización financiera:** donde los tipos de interés deberían ser determinados por el mercado y los tipos de interés reales deberían ser positivos y moderados para impulsar la inversión privada.

**Tipo de cambio competitivo:** para brindar seguridad a los negocios para invertir en las industrias de exportación, cuya política será orientada al exterior y a la expansión de las exportaciones para la recuperación de América Latina.

**Liberalización del comercio:** la importación de insumos para la producción de exportación liberalizada, con aranceles reducidos.

**Liberalización de la inversión extranjera directa:** donde la inversión extranjera traería capital, conocimiento y experiencia, produciendo bienes necesarios para el mercado nacional o para contribuir a la expansión de exportaciones.

**Privatizaciones:** aliviar el presupuesto del gobierno a partir de la privatización de empresas paraestatales; una vez iniciado este proceso se liberarían una gran cantidad de recursos que a su vez se destinarían a áreas de carácter social.

**Desregulación:** pues la venta de entidades paraestatales necesita la modificación de leyes y reglamentos que permitan la entrada de nuevos inversionistas y empresas nacionales y extranjeras, lo que a su vez beneficia a la inversión extranjera directa.

**Derechos de propiedad:** crear derechos de propiedad bien asegurados, pues constituyen un pre - requisito básico para la operación eficiente de un sistema capitalista. Además, se pretendía la creación de sistemas legales, de contabilidad y regulación eficientes, para estimular el desarrollo de un sector privado eficiente.

La sujeción al Consenso de Washington, por los diversos gobiernos desde Fujimori a la fecha, solo ha beneficiado a los sectores exportadores y ha mantenido los niveles de pobreza y exclusión a la población. Esto se ve traducido en las normas socioeconómicas y educacionales que se han venido dictado en el transcurrir de los años.

Uno de los ejemplos palpables de ello es el Decreto Legislativo 882 - 96, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, el cual:

...establece condiciones y garantías para promover la inversión en servicios educativos, con la finalidad de contribuir a modernizar el sistema educativo y ampliar la oferta y la cobertura. Sus normas se aplican a todas las Instituciones Educativas Particulares en el territorio nacional, tales como centros y programas educativos particulares, cualquiera que sea su nivel o modalidad, institutos y escuelas superiores particulares, universidades y escuelas de posgrado particulares y todas las que estén comprendidas bajo el ámbito del sector Educación.

En la tabla 2 y figura 1 observamos la evolución de la matrícula de estudiantes de Educación Básica, tanto en los sectores público y privado, desde el 2005 al 2014, de acuerdo a datos oficiales. Se muestra la tendencia del aumento de la matrícula de los estudiantes en el sector privado y la disminución del sector público.

**Tabla 2**

Evolución de matriculados en instituciones educativas públicas y privadas totales.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Total</b>	<b>8 595.48</b>	<b>608.38</b>	<b>704.88</b>	<b>574.48</b>	<b>598.78</b>	<b>560.98</b>	<b>380.88</b>	<b>029.6</b>	<b>8 471.3</b>	<b>8 400.4</b>
Sector Público	6 778.36	657.76	713.56	571.86	493.76	430.76	204.75	830.8	6 043.2	5 968.1
Sector Privado	1 817.11	950.61	991.42	002.72	105.02	130.32	176.12	198.8	2 428.1	2 432.3

Fuente: Ministerio de Educación -MINEDU - Censo Escolar 2013, Unidad de Estadística Educativa



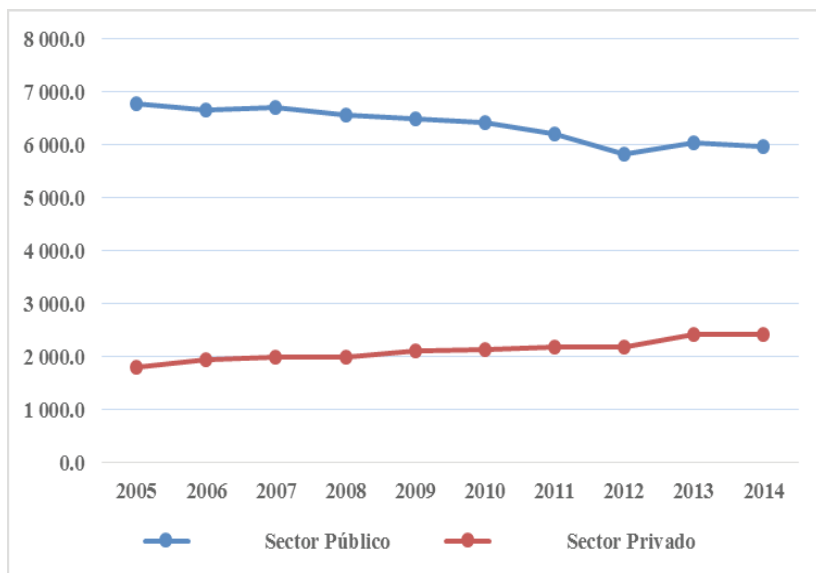


Figura 1. Evolución de matriculados en instituciones educativas públicas y privadas.

En tabla 3 y figuras 2,3 y 4 observamos la evolución de la matrícula de estudiantes de Educación Básica, tanto en los sectores público y privado, desde el 2005 al 2014, de acuerdo con datos oficiales. Se muestra la tendencia del aumento de la matrícula de los estudiantes en el sector privado y la disminución del sector público, especialmente en el nivel primario. En menor medida, la brecha es en el nivel secundario, posiblemente por los costos que significa implementar dicho sector (bibliotecas, laboratorios de ciencias, de idiomas, etc.).

**Tabla 3**

Evolución de matriculados en instituciones educativas públicas y privadas Educación básica.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>A. Educación Básica Regular (EBR)</b>	<b>7 909.2</b>	<b>7 869.8</b>	<b>7 919.4</b>	<b>7 809.3</b>	<b>7 707.2</b>	<b>7 689.3</b>	<b>7 551.3</b>	<b>7 214.0</b>	<b>7 591.1</b>	<b>7 542.5</b>
Educación inicial 1/	1 171.6	1 185.1	1 217.6	1 290.8	1 367.7	1 393.8	1 373.6	1 387.1	1 585.1	1 631.0
Sector Público	934.5	926.6	932.0	984.4	1 031.9	1 047.6	1 006.8	1 002.4	1 123.1	1 154.1
Sector Privado	237.1	258.5	285.6	306.4	335.7	346.2	366.9	384.7	462.0	476.9
Educación primaria 2/	4 106.9	4 029.2	3 974.0	3 839.7	3 754.5	3 735.3	3 643.1	3 436.2	3 504.2	3 455.0
Sector Público	3 433.1	3 317.0	3 271.3	3 122.5	3 020.9	2 971.6	2 849.8	2 646.5	2 653.4	2 584.3
Sector Privado	673.8	712.2	702.7	717.2	733.6	763.7	793.3	789.6	850.7	870.7
Educación secundaria 2/	2 630.7	2 655.5	2 727.8	2 678.8	2 585.0	2 560.2	2 534.5	2 390.7	2 501.8	2 456.5
Sector Público	2 088.6	2 078.6	2 143.6	2 094.2	2 034.1	2 009.5	1 962.9	1 818.4	1 871.2	1 836.7
Sector Privado	542.2	576.9	584.2	584.6	550.8	550.7	571.7	572.3	630.6	619.9

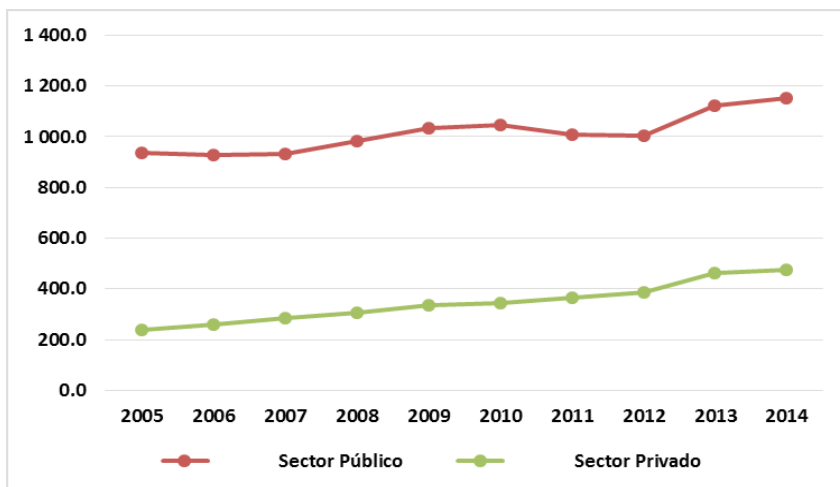


Figura 2. Evolución de matriculados en instituciones educativas públicas y privadas nivel inicial

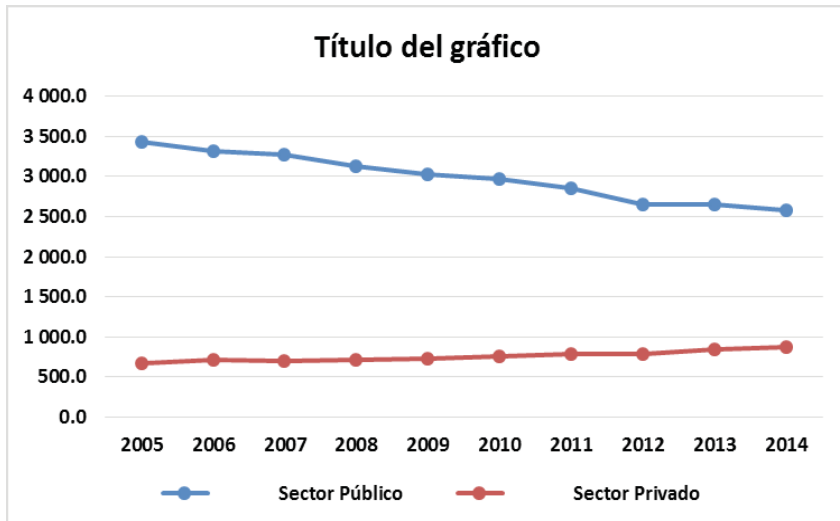


Figura 3. Evolución de matriculados en instituciones educativas públicas y privadas nivel primaria

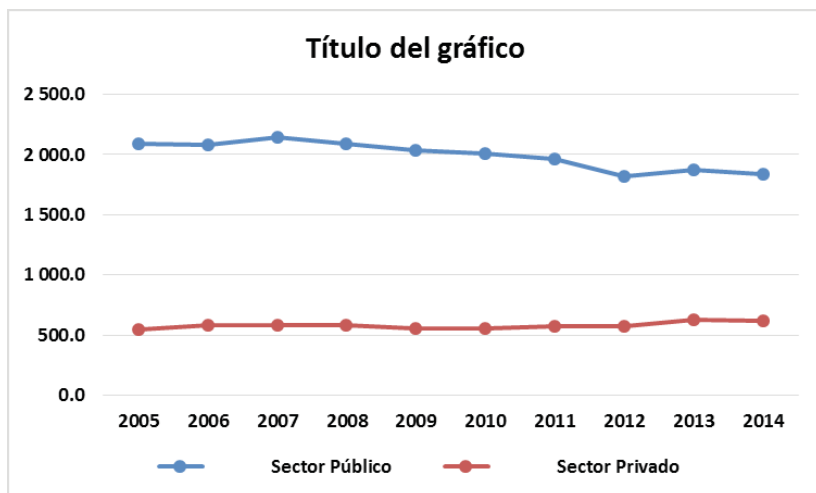


Figura 4. Evolución de matriculados en instituciones educativas públicas y privadas nivel secundaria

En la tabla 4 y figura 5 se puede observar que la inversión privada en los institutos superiores tecnológicos es superior a las instituciones públicas. Así, existen al 2014, 252,000 estudiantes matriculados y en el sector público solo 109, 400 matriculados.



**Tabla 4**

Evolución de matriculados en instituciones educativas públicas y privadas Educación tecnológica

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Educación tecnológica	274.3	285.0	317.1	307.9	328.2	340.0	355.6	354.8	363.2	361.4
Sector Público	104.3	101.8	108.6	101.3	101.2	101.0	105.3	104.0	106.0	109.4
Sector Privado	170.1	183.2	208.5	206.6	227.0	239.1	250.3	250.8	257.2	252.0

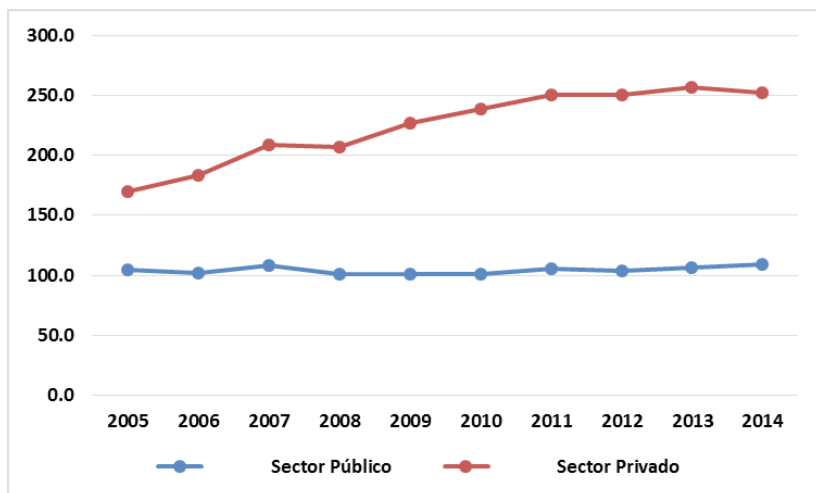


Figura 5. Evolución de matriculados en instituciones educativas públicas y privadas institutos tecnológicos

## 2.5. CARACTERÍSTICAS DE LOS CAMBIOS.

El bien común y los cambios sociales: Para Montoya (2010):

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). 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). (p. 9)

Pero, estos elementos del bien común son y han sido usufructuados por los sectores económicos que lograron apropiarse del Estado. Por ejemplo, tenemos en el primer gobierno de García el llamado “Grupo de los 12 Apóstoles”, conformado por: “Los Romero, Raffo, Nicolini, Bentín, Piaggio, Picasso, Wiese, Ferreyros, Benavides de la Quintana, Brescia, Piazza y Delgado Parker”, recibiendo la protección para los negocios en el país. Esto, a cambio de mayor inversión en la industria nacional. Los apóstoles, “se embarcaron en el FREDEMO de Vargas Llosa, para concluir enrolándose en el fujimorismo a partir del año 90.” (Wiener, 2011)

Durán (2000) manifestó:

Con Fujimori se inició “el proyecto neoliberal con rasgos rentistas y estilo autoritario, cuyo efecto principal ha sido la «reprimarización» económica (la vuelta al modelo primario – exportador), ¿qué queda de los doce apóstoles? Hacia 1996, luego de la consolidación del modelo fujimorista de «orden y progreso», pareció que

la mayoría se estaba reestructurando y que los escasos grupos caídos iban a ser reemplazados por grupos emergentes.

Esto es corroborado por Wiener (2011), quien afirmó:

El día de hoy, Francisco Durand ha explicado que de los 12 apóstoles principales quedan solamente tres: Romero, Brescia y Benavides. Pero lo más importante es que las empresas más grandes y fuertes han vuelto a ser extranjeras, subordinando de diversas formas al capital nacional, mientras el Estado ha sido casi eliminado como actor empresarial – económico.

Más adelante, Wiener (2011) hizo referencia a los diversos grupos que el día de hoy controlan la economía peruana, dentro de los marcos del galopante neoliberalismo, a costa de la pobreza de los treinta millones de peruano; presentando el siguiente postulado:

Hoy el grupo más poderoso es Telefónica con una constelación de ocho empresas que responden a sus directivas. Otros inversionistas claves son Yanacocha (Newmont de EEUU y Benavides) segunda empresa del oro a nivel mundial; Consorcio Camisea-TGP; Southern; Antamina, etc. En la banca están el Crédito (Romero),



Continental (BBVA-España y Brescia), Scotiabank (absorbió al Wiese), Interbank (Benavides y capitales de Estados Unidos). En la disputa entre nacionales, el grupo que ha tomado la cabecera es el Brescia: banca, seguros, pesca, textiles, inmobiliarias y otros. Romero ocupa el segundo lugar.

¿Cómo estos cambios influyen en el sector educación? Sin lugar a dudas, el primer paso fue el Decreto Legislativo 882 - 96, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, hasta el día de hoy vigente, cuyos efectos han sido explicados anteriormente. La Ley de Educación 28044 implicó el cambio de paradigma pedagógico del conductismo al cognitivismo, mal llamado “constructivismo”; la Ley de Reforma Magisterial, que cambió las condiciones laborales de los maestros y cuyo poder de respuesta de estos fue debilitado ante casi un inexistente sindicato magisterial, debilitado por la mala dirección de Patria Roja en la cúpula sindical.

¿Qué beneficios han traído estos cambios? Los resultados de la evaluación PISA son los simbólicos de este proceso. Según datos de El Comercio (2013):

...Perú (...) ocupó el último lugar en todas las categorías. 368, 373 y 384 fueron las notas que

obtuvieron, todas superadas por los otros 64 países participantes de la evaluación. Perú también ha participado en las evaluaciones del 2001 y el 2009. En esta última prueba, ocupamos el penúltimo lugar en ciencia y el antepenúltimo lugar en matemática y comprensión lectora.

La profesora Coloma, de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2013), cree que esto se debe a diversos factores. Primero, a que el Currículo no tiene una secuencia adecuada de aprendizaje, problemas con la infraestructura, los profesores todavía no logran dominar el tipo de estrategia apropiada y no tienen la suficiente formación para lograr didácticas adecuadas. Por ello, afirmó que “Hay diversas actividades que se vuelven repetitivas, no son creativas, entonces, no son motivadoras y no retan al alumno para resolver problemas.”

En relación con la participación ciudadana, se redujo a los sectores interesados en afianzar el modelo neoliberal imperante, donde la representación de la “sociedad civil” estuvo dirigida 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 intervenido en la gestión educativa. Sin embargo, desde una perspectiva fiscalizadora y en muchos de los casos, han interferido en la labor docente y administrativa.

## **2.6. FACTORES DE INFLUENCIA (POSITIVA Y NEGATIVA DEL CAMBIO).**

De acuerdo a Jaguande (2005), para el neoliberalismo los factores que dificultaron la implantación del neoliberalismo en educación y su fracaso en los resultados obtenidos se localizan en tres factores: el asistencialismo del Estado, indicando intervencionismo; los sindicatos educacionales, especialmente el Sutep, que mantienen vivas las inercias del pasado; y la ideologización de los derechos sociales, que dificulta la aparición de nuevas políticas.

Desde esta perspectiva, el liberalismo aún busca reducir la intervención del Estado en el sector educativo; a través de la privatización de la educación, donde a la fecha los índices están alcanzando equidad en la educación básica, tomando en cuenta que la educación privada ha superado a la pública, en la

educación superior tecnológica y en la educación superior universitaria.

Así; continuó señalando Jaguande (2005) que, el Estado fije en sus funciones tradicionales e implemente una serie de políticas administrativas y financieras. De tal manera que, rearticulen la existencia social de la educación, para lo cual dichas iniciativas serían:

Disminución del gasto por alumno; aumento del número de alumnos por aula, transferencia de la educación a los gobiernos locales, pase de la gestión educativa a las ONGs privadas, reducción de la remuneración docente, aumento de las horas lectivas de clase, focalización hacia los más pobres de los pobres, control de cuentas y de la gestión por las comunidades locales, y asignación de recursos por estudiante atendido.

En el primer caso, si bien se ha registrado el aumento en gasto nominal, en términos reales se ha mantenido, cuyo indicador más claro es la tendencia del PBI en el sector educativo. En la tabla 5 podemos observar cómo evolucionó el PBI del sector educación, donde la estructura porcentual se ha mantenido en los ocho años, inclusive con una reducción en los años 2011, 2012 y 2013.

## Tabla 5

PBI y educación 2007 - 2015

PERÚ: PRODUCTO BRUTO INTERNO SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA (NIVEL 54),  
2007 – 2015

Educación  
(Millones de nuevos soles)

Actividad Económica	2007	2008	2009	2010	2011	2012P/	2013E/	2014E/	2015E/
<b>Producto Bruto Interno</b>	<b>319,693</b>	<b>352,719</b>	<b>363,943</b>	<b>416,784</b>	<b>473,049</b>	<b>508,131</b>	<b>543,144</b>	<b>574,880</b>	<b>606,406</b>
Millones de soles	15,484	16,411	17,119	17,933	19,394	21,637	23,538	25,954	28,803
Estructura porcentual	4.8	4.7	4.7	4.3	4.1	4.3	4.3	4.5	4.7
Variación porcentual	3,6	3.7	3.6	3.0	4.5	6.3	5.0	6.9	6.1

1999 al 3,6% del 2015. Es decir, solo creció el 1%. La exigencia social está en el marco del 6% del PBI.

**Tabla 6**

PBI y educación 1999 - 2015 (%)



De acuerdo con la tabla 7, se puede observar el aumento del presupuesto por alumnos en los diversos niveles y modalidades del servicio educativo, así como la reducción de las remuneraciones de los docentes, donde en el año de 1999 representaba el 60,35% del gasto público del sector; para el año 2015 representa el 40,57%. Es decir, hay una reducción de las remuneraciones del 33%, considerando el aumento del número de docentes.

**Tabla 7**

<i>Gasto público en educación por alumno (soles corrientes) y remuneraciones (% del total)</i>														
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inicial	548	533	550	649	694	658	712	841	900	1,072	1,264	1,358	1,525	1,854
Primaria	516	560	550	600	661	747	833	934	1,051	1,371	1,495	1,580	1,688	1,923
Secundaria	718	751	762	851	923	1,036	1,195	1,249	1,287	1,490	1,712	1,862	1,885	2,326
Eba	669	649	593	853	816	799	1,122	1,318	1,136	1,479	2,702	2,707	2,601	1,960
Ebe	2,020	1,956	2,154	2,368	2,543	2,727	3,155	3,509	4,299	4,728	4,424	4,346	6,157	6,872
Cetpro	548	557	536	575	630	664	802	848	973	1,099	1,304	1,260	1,172	1,425
Institutos	890	909	946	1,041	1,183	1,430	1,633	1,741	1,856	2,278	2,735	3,098	2,470	3,612
Universitario	2,001	1,903	2,015	2,095	2,460	2,731	2,944	3,019	3,169	3,715	3,790	5,067	5,438	5,964
Remuneración docente (%)	60.35	63.88	66.02	62.21	62.68	63.50	63.20	64.32	62.79	54.26	49.86	46.84	49.67	47.73

Con referencia a la tabla 8, de acuerdo al Ministerio de Educación, podemos observar que el número de estudiantes ha tenido una tendencia al decrecimiento. Así, en el 2003 se matricularon 8 570 100 estudiantes y en el 2014 fueron 8 400 400, reduciéndose en 169 644 estudiantes. En doce años se redujo la matrícula escolar.

Asimismo, el número de docentes en el año 2005 fue de 447 453 y para el año 2014 fue de 510 474, incrementándose en 63 021 la cifra de los mismos, de la educación básica, incluyéndose a los Cetpro.

**Tabla 8**

<i>Matrícula y asistencia escolar 2003 - 2014</i>											
<i>(Miles de personas)</i>											
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Estudiantes	8 570.1	8 598.6	8 595.4	8 608.3	8 704.9	8 574.5	8 598.7	8 560.9	8 380.8	8 029.6	8 471.3
Docentes	s/d	s/d	447453	468823	476122	455517	483521	496195	489000	474662	510474
Tasa asistencia - inicial	s/d	s/d	57.3	59.3	64.4	65.8	66.3	68.0	69.7	70.8	74.6
Tasa asistencia - primaria	s/d	s/d	91.1	92.9	93.5	93.7	94.0	93.3	93.0	91.6	92.4
Tasa asistencia - secundaria	s/d	s/d	70.6	74.2	75.4	75.5	77.5	78.5	79.6	80.3	81.0
Fuente: Ministerio de Educación (MINEDU) - Censo Escolar - Unidad de Estadística Educativa.											
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.											



Con referencia a la Municipalización de la Educación, a partir del 2008 se viene realizando estudios pilotos referidos a ello.

Es un plan piloto que se aplica en 47 municipios distritales del país. Tiene como fin mejorar la calidad de la educación que reciben los estudiantes de las Instituciones Educativas, a través de la implementación de un modelo de gestión democrática con la participación del Municipio y la Comunidad Educativa Local, en el marco del plan de desarrollo local y del proceso de descentralización.” (Ministerio de Educación, s.f.)

El proceso de municipalización era gradual, cuya primera etapa fue denominada como Plan Piloto. 2007 y 2008; una segunda etapa, llamada etapa de expansión (2009 y 2010) y una tercera etapa, llamada de generalización (2011 al 2015).

Trahtemberg (2011) sostuvo:

El 21 de octubre del 2010 el gobierno promulgó el DS N°022-2010-ED incorporando al Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa las 606 municipalidades distritales del ámbito de intervención de JUNTOS (el 34% el total nacional). Eso incluye al 88% de los distritos de Huánuco; 79% de Huancavelica; 75% de Apurímac; 62% de Ayacucho; 61% de Cajamarca; etc. Todo ello, pese a la crítica generalizada

respecto al fracaso del plan piloto de municipalización de la gestión educativa (que se había aplicado en el 2% de los distritos), expresada en diversos informes del Consejo Nacional de Educación, la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Red de Municipalidades Rurales y el propio MEF. Sin haber validado el modelo, sin éxitos que exhibir, sin tomar provisiones de capacitación, apoyo logístico, asistencia técnica y recursos para garantizar un buen trabajo, se les pide a los municipios más pobres del Perú, que se hagan cargo de la gestión educativa de su distrito. Ello, pese a que ni siquiera pueden resolver los temas de basura, agua y electricidad, y sin que siquiera cuenten con un equipo técnico confiable para temas sociales.

Sin embargo, este intento de la Municipalización fue dejado de lado por las manifestaciones de los diversos sectores sociales. Esto lo realizó a través de la Ley de Presupuesto del 2011, que decía “Dispónese la evaluación independiente de la implementación del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa (...). Dicha evaluación, cuya conducción estará a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas y del

Ministerio de Educación, se realiza siguiendo los criterios de las evaluaciones independientes del presupuesto por resultados.”

Se concretó con el Decreto Supremo N°019-2011-ED, “Dan por finalizado el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de los niveles educativos de Inicial y Primaria autorizado por el D.S. N°078-2006-PCM y de nivel Secundario por el D.S. N°005-2008-ED”.

Uno de los factores que influyó negativamente en la implantación del modelo neoliberal, fue la deuda externa peruana. Así, se puede observar en la tabla 9, que el (Completar premisa)



## Tabla 9

### Deuda pública peruana

<b>Año</b>	<b>Millones €</b>	<b>% PIB</b>	<b>€ Per Cápita</b>
2015	39.938	23,06%	1.252
2014	31.579	20,68%	1.005
2013	30.931	20,33%	1.000
2012	31.765	21,19%	1.042
2011	28.230	23,02%	941
2010	28.442	25,40%	962
2009	24.705	28,38%	849
2008	23.106	27,96%	806
2007	23.760	31,87%	842
2006	24.337	34,77%	880
2005	24.049	39,96%	884
2004	24.858	46,33%	927

# **CONCLUSIONES**

A manera de conclusión



Con objetividad, han existido actividades de participación en establecer las políticas de Estado en el sector educación. Por ejemplo, en el 2007, el Estado aprobó con Resolución Suprema el “Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos para el Perú”, el cual fue presentado por el Consejo Nacional de Educación, cuya conformación fue aprobada por el Ministerio de Educación del partido gobernante.

Indudablemente, la participación de los diversos sectores profesionales y técnicos han contribuido a la elaboración y aprobación de dicho plan, que solo ha permitido confirmar que está reducido a los sectores interesados en afianzar el modelo neoliberal imperante, y que la “sociedad civil” representa a esos sectores dominantes, que han consolidado el mencionado sistema.

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 del 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 ha podido comprobar que el proceso de intercambio de argumentos no llega a niveles de complejidad, en la medida que los 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 inversiones de las políticas públicas para el sector.

En la etapa donde realizan los talleres de socialización y validación de las propuestas; la participación de los diversos grupos invitados, de acuerdo a los entrevistados la idea predominante; es que ha existido un intercambio parcial de argumentos. Desde la opinión particular, hay una coherencia en la participación de los actores en el proceso, ya que la sociedad civil, no están presentes todos aquellos que deberían estar, o no participaron en todas las etapas de la elaboración del plan.

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

Esto es sumamente complejo, en la medida que los diversos sectores que están representados en la sociedad civil tienen fuertes intereses económicos y son defensores de políticas neoliberales, no importando necesariamente el bien común de la sociedad, para nuestro caso la educación de más de treinta millones de peruanos.

Por ello, por más que se desplieguen metodologías participativas, se recurra al talento humano calificado (moderadores y asesores) y se cuente con el aprendizaje de experiencias anteriores, en este contexto de asimetría; muy difícil aprobar normas y lineamientos de políticas que conduzcan al desarrollo humano, a través de la educación.

El logro de la democratización sería una forma de evitar las desigualdades, que son naturales a la diversidad social, económica y a los contextos jerarquizados. Por ello, el ambiente para realizar el trabajo no fue el adecuado, faltando un verdadero análisis y propuesta social que integre y desarrolle a la sociedad peruana, porque los análisis son muy sesgados en la comprensión del hecho social, tanto metodológica como socialmente.

Sin embargo, se exhorta a los verdaderos educadores y científicos sociales a mejorar los fundamentos educacionales,



con un mayor rigor científico, para así enriquecer las propuestas. En las experiencias estudiadas, los participantes no necesariamente provienen de los sectores académicos o son profesionales, cuya formación no es de educación, que no comprenden los procesos pedagógicos de los aprendizajes, lo que explica que fácilmente sean “convencidos” de posturas no adecuadas a la sociedad peruana.

Empero, en la formulación de los lineamientos de política del sector, uno de los principales artífices ha sido el Consejo Nacional de Educación y la llamada “Sociedad Civil”. Esto confirma lo indicado por Rodríguez y Francés en el 2010: “la democracia representativa se caracteriza porque la soberanía popular está delegada en las instituciones gubernamentales que ejercen la autoridad en nombre del pueblo (gobierno popular”. Sartori, en el 2002 afirmó que la democracia está conformada por “una estructura social horizontal en lugar de una estructura social vertical. Se trata de una sociedad multigrupal, estructurada en grupos voluntarios que se autogobiernan. En Participación ciudadana, mito y realidad. Una aproximación teórica 81

este caso, entonces, democracia social es sinónimo de infraestructura, de microdemocracia, la cual sostiene a la macrodemocracia en su conjunto”.

Así, las normas de menor rango fueron aprobadas por decisiones políticas de los partidos gobernantes, “con las consultas” al Consejo Nacional de Educación o Sociedad Civil. Por ejemplo, tenemos el Diseño Curricular Nacional, que ha sufrido modificaciones permanentes en los últimos años.

Por ello, uno de los factores que influye en el bajo rendimiento académico es el Currículo. Coloma (2013), docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú, afirmó que el Currículo no tiene una secuencia adecuada de aprendizaje, problemas con la infraestructura, los profesores todavía no logran dominar el tipo de estrategia apropiada y no tienen la suficiente formación para lograr didácticas adecuadas. “Hay diversas actividades que se vuelven repetitivas, no son creativas, entonces, no son motivadoras y no retan al alumno para resolver problemas”.

Es así que, 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.

Tomando en cuenta el postulado de la Organización de Estados Interamericanos (2013), las “Metas Educativas consideran a la educación como un bien público, un bien común, no un servicio o una mercancía “. “Si la educación fuese un servicio, no habría necesidad de buscar la participación y el debate público en tomo a su realización.” Precisamente, por tratarse de un derecho y de un bien común, la garantía de la educación 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. (p. 19).

El tema radica en conocer a quién representa la “Sociedad Civil” y cómo es elegido el “Consejo Nacional de Educación “, así como otras organizaciones sociales, generándose un problema de representatividad; en otros casos de representatividad y legalidad. Se debe buscar mecanismos donde los diversos sectores de la sociedad estén representados, para hacer de la educación un verdadero “bien común”, teniendo una “visión compartida”, luchando y contribuyendo para lograr contar con una población educada, dentro de la calidad y valores sociales, que responde al 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.

Esto confirma lo planteado por Montoya (2010), quién afirmó:

La respuesta está en la búsqueda del poder por el poder, la ausencia de democracia al interior de los partidos, el sofocamiento del espíritu crítico, el soporte incondicional al líder, el ansia de ganar como sea una elección, la adaptación interesada al Estado Centralista, la red de negocios que se traman en torno a él y a sus prácticas secretistas y de impunidad, como algunos de los factores que corrompen a la política y a los partidos. El cáncer de la corrupción requiere de cambios profundos en la sociedad que se ha acostumbrado a ver como normal que las élites políticas y económicas dan desde una propina hasta una coima por un servicio.

Para Montoya (2010), es importante:

Un proceso de descentralización con carácter participativo. En consecuencia, es necesario que la

legislación dé una interpretación unívoca a la palabra participación de modo que los mecanismos directos e indirectos de participación ciudadana que la ley crea, sean refuerzos a la democracia representativa, y no sustitutos de ésta, alentando tanta participación como sea posible, pero limitada por la gobernabilidad necesaria.  
(p. 26)

La participación ciudadana debe estar 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. Todo ello, para realizar la gran tarea de salir de la pobreza y formar a los niños y jóvenes con una educación de primer nivel.



## Referencias

- Alarco, G. (2011). Avances y límites luego del Acuerdo Nacional y el Plan Perú 2021. Lima: Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/CB1DB69FEC88EC3A05257C7C006577FC/\\$FILE/avancesylimitesluegodelacuere-donacional.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CB1DB69FEC88EC3A05257C7C006577FC/$FILE/avancesylimitesluegodelacuere-donacional.pdf).
- Atrio, J. y Piccone, M. (2008). De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 42. (Oct. 2008). Caracas.
- 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).
- Calduch, R. (1991). Relaciones Internacionales. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- Carothers, T. (2007). ¿Sociedad Civil?, Política Exterior, invierno de 1999-2000. Lima.
- Carrasco, L. (2011). El rol de la comunicación en los procesos de participación ciudadana a nivel local: El caso del distrito de Barranco. Tesis de grado. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Casas, C. (2015). Marco Conceptual sobre Reforma y Modernización del Estado y de la Gestión Pública . Lima: Presidencia del Consejo de Ministros. PCM. Recuperado de <http://www.cunamas.gob.pe/wp->

- content/uploads/2015/02/marco-conceptual-sobre-reforma-y-modernizacin-del-estado-19.04.12.pdf.
- Cea, M. (1999). Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social. Madrid: Síntesis.
- Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo . (2010). Centralismo y concentración . Lima: Desco.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN. (2011). Plan Bicentenario. Lima: Ceplan.
- Céspedes, N. (2013). La participación ciudadana en educación, una experiencia local en la región de Ayacucho . En O. d. Iberoamericanos, Participación ciudadana, políticas públicas y educación . Loja Ecuador: Organización de Estados Iberoamericanos .
- Chavarri, P. (2014). Entrevista individual en profundidad. Recuperado de [http://www.ulacit.ac.cr/files/documentosULACIT/Constant/Guia\\_para\\_entrevista\\_individual.pdf](http://www.ulacit.ac.cr/files/documentosULACIT/Constant/Guia_para_entrevista_individual.pdf).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: ONU.
- Congreso de la República (1993) Constitución Política del Estado. Editora Perú: El Peruano.
- Congreso de la República (1994) Ley de Participación y Control Ciudadanos (Ley N° 26300) Perú: El Peruano
- Congreso de la República (1996) Decreto Legislativo 882 - 96, ley de promoción de la inversión en la educación. Perú: El Peruano.

- Congreso de la República (2002) Ley de Bases de la Descentralización N° 27783. Perú: El Peruano
- Congreso de la República (2002) Ley Orgánica de Regiones N° 27867. Perú: El Peruano Congreso de la República (2002) Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972. Perú: El Peruano Congreso de la República (2002) Acta de 25 sesión. Recuperado de <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RedacActas/Actas.nsf/actas/646F17F46589F0D3052576C50075ABE8>
- Congreso de la República (2002) Acta de 27 sesión. Recuperado de <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RedacActas/Actas.nsf/actas/646F17F46589F0D3052576C50075ABE8>.
- Congreso de la República (2003) Ley General de Educación N° 28044, Perú: El Peruano. Congreso de la República (2012) Ley de la Carrera Pública Magisterial Ley N° 29944, Perú: El Peruano.
- Consejo Nacional de Educación (2006) Proyecto Educativo Nacional al 2021. Lima CNE Consejo Nacional de Educación (2016) página web. <http://www.cne.gob.pe/index.php/Consejeros-del-CNE/consejeros.html>
- Contreras, C. (2002). El centralismo peruano en su perspectiva histórica. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. IEP.
- Craig, E. (1990). Artículo “Realismo y antirealismo”, Rutledge Enciclopedia of Philosophy.
- Rutledge Enciclopedia of Philosophy.
- Cumbe, M. y Ruíz, E. (2012). Participación ciudadana institucionalizada e instituyente en el cantón cuenca 2008-



2012. Tesis de grado. Cuenca Ecuador: Universidad de Cuenca.
- De la Puente, J. (2004). La sociedad civil y el buen gobierno. En C. “. gobierno”, Los nudos criticos de la gobernabilidad. Propuestas para un buen gobierno (págs. 77-95). Lima: International IDEA .
- Dulzaides, M. y Molina, A. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. Scielo, Recuperado de <http://eprints.rclis.org/5013/1/analisis.pdf>.
- Durán, F. (2000) Adiós a los doce apóstoles. Revista Quehacer Nro. 125 / Jul. – . Descó.
- El Comercio (2013/03/12) Evaluación PISA: el ránking completo en el que el Perú quedó último. Recuperado de El Comercio (2013) Evaluación PISA: el ránking completo en el que el Perú quedó último.
- Espinosa, P. (2010). el Quinto Poder del Estado, dentro de la Dirección de Asuntos Éticos y Participación Ciudadana de la Contraloría General del Estado Regional N° 09. Tesis de grado. Latacunga. Ecuador: Universidad Técnica de Cotopaxi.
- Flores, M. (2004). Reforma del Estado y reforma administrativa. México DF: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados.
- Fondep (2016) Educación Inicial necesita 16 mil millones de soles para llegar al 100% de cobertura en 5 años. Recuperado de <http://www.fondep.gob.pe/educacion-inicial-necesita-16-mil-millones-de-soles-para-llegar-al-100-de-cobertura-en-5-anos/>

- García, B. y Quintanal, J. (2006). Métodos de investigación y diagnóstico en educación. Madrid: Recuperado de <http://brayebran.aprenderapensar.net/files/2010/10/TECNICAS-DE-INVEST.pdf>.
- Garretón, M. y Cáceres, M. (2008). A partir de la desarticulación del Estado para la Modernización de la Gestión Pública en Chile. *Leviatán Reinventar, La política de la reforma administrativa en el desarrollo de Países, del Centro Norte-Sur*, 113-150.
- Gombert, T. et al. (2010). Manual de la democracia social 1: fundamentos de la democracia social. Buenos Aires: Nueva Sociedad. ISBN 978-987-95677-3-9.
- Gonzales de Olarte, E. (2002). Centralización y descentralización en el Perú. Lima: Recuperado de <http://macareo.pucp.edu.pe/~egonzal/Descentralizacion%20apoyo.pdf>.
- Gonzáles de Olarte, V. (2008). ¿Está cambiando el Perú? Crecimiento, desigualdad y pobreza. *Pobreza, desigualdad y pobreza en el Perú. Informe Anual 2007*, 52 - 61.
- Gonzales de Olarte, E. (2007), Economía política de la era neoliberal peruana: 1990 – 2006. Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/economiaperuana/2007/04/16/eco-nomia-politica-de-la-era-neoliberal-peruana-1990-2006/>

- Guy, P. (2015). La política y la administración pública. En C. A. Fomento, Elvalor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla (págs. 347-388). Argentina: Centro Andino de Fomento.
- Habermas, J. (1999). Teoría de la acción comunicativa. Madrid: Taurus.
- Habermas, J. (1999b). Tres modelos normativos de democracia. La inclusión del otro, 231-246. Hegel, G. W. (1972). La teoría hegeliana del Estado moderno. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). Metodología de la Investigación. Sexta Edición. México Df: McGraw Hill .
- Hernández; M. (2014) Doce Años del Acuerdo Nacional. Perú: PNUD.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016) Estadísticas. Recuperado de <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>
- 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.
- Iuviene, N., Stitely, A. y Hoyt, L. (2010). Democracia Económica Sostenible: Cooperativas de trabajadores para el siglo XXI. Cambridge, USA : El Laboratorio de Innovación Comunitaria.
- Jaguande, A. (2005) Universidad y neoliberalismo, en Revista de facultad de medicina humana.

Universidad Ricardo Palma.

Janoski, T. (1998). *Ciudadanía y Sociedad Civil: Un Marco de Derechos y Obligaciones en Liberal, regímenes tradicionales y socialdemócratas*. Cambridge: Cambridge University Press.

Javed, B y Perry, G. (1999) *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, DC., Banco Mundial.

Lenin, V. (1963). *El Estado y la revolución*. Connor, J S Lenin sobre la política y la revolución, escritos seleccionados, 186, 191 y 200.

León, J. (2013). *La participación ciudadana en las Estrategias Regionales de Desarrollo*. Tesis de grado. España: Universidad Autónoma de Barcelona.

Levi, M. (2015). *El estado del estudio del Estado*. En E. CAF, *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla* (págs. 25-66). Argentina: Corporación Andina de Fomento.

Lizárraga, R. (2015). *Descentralización y regionalización, como pivotes para construir un nuevo estado y un nuevo mercado*. Lima: Documento de trabajo. Sin publicar.

López, S. (1977). *Ciudadanos reales e imaginarios*. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú. Lima: Instituto Diálogo y Propuestas.

López, S. (22 de Agosto de 2008). *La ciudadanía diferenciada*. La República. Recuperado de [pág. \(versión en línea: http://blog.pucp.edu.pe/item/29032\)](http://blog.pucp.edu.pe/item/29032).

Loustaunau, G. (2007). *Los discursos políticos y la crisis institucional en Argentina: el cierre de campaña, el*

- ballottage y la renuncia de Menem en 2003. Revista Argentina de Humanidades y Ciencias Sociales Volumen 5, n° 1 ISSN 1669-1555.
- Luna, P. (2010). Participación ciudadana... de lo consultivo a lo resolutivo. Tesis de grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Marshall, T. H. (1965). Citizenship and Social Class. En T. H. Marshall, Citizenship and Social Development, Doubleday. Nueva York-Garden City,
- Marshall, T. H. y Bottomore, T. (1998). Ciudadanía y clase social, Madrid: Alianza Editorial. Madrid: Alianza Editorial.
- Martínez., R. y Soto, E. (2012) El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales. En Política y Cultura, primavera 2012, núm. 37, pp. 35-64
- Mayan, M. (2001). Módulo de entramiento para estudiantes y profesionales. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ministerio de Educación. (2012). Decreto Supremo N° 006-2012-ED. Lima.
- Ministerio de Educación. (30 de Enero de 2016). Consejo Nacional de Educación. Recuperado de <http://www.cne.gob.pe/index.php/Misión-y-funciones/mision-y-funciones.html>
- Ministerio de Educación. (01 de Abril de 2016). Portal del Ministerio de Educación. 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. Recuperado de

- <http://www.minedu.gob.pe/normatividad/reglamentos/RegApafas.php>
- Ministerio de Educación de Colombia. (s.f.). Recuperado de [http://www.minedu.gov.co/1621/articles-89527\\_archivo\\_doc.pdf](http://www.minedu.gov.co/1621/articles-89527_archivo_doc.pdf).
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2014). Ejercicio de la ciudadanía con perspectiva de género. Lima: Recuperado de [http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/cursosformacion/curso\\_modulo2.pdf](http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/cursosformacion/curso_modulo2.pdf).
- Ministerio de Educación (1996) RM 016 - ED. Perú: El Peruano
- Ministerio de Educación (2005). Educación: Calidad y Equidad. Reglamentación de la Ley General de Educación N° 28044. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2012) Análisis crítico del Diseño Curricular Nacional, en la Conferencia Nacional sobre Marco Curricular y Aprendizajes fundamentales. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/220833907/05-ANALISIS-CRITICO-DEL-DISENO-CURRICULAR-NACIONAL-pdf>
- 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 (2016) Diseño Curricular nacional 2016. Recuperado de <http://www.educacionenred.pe/noticia/?portada=97521#ixzz4G158cSdw>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2016) Datos del gasto público. Sistema Integrado de Administración Financiera

- del Sector Público (SIAF-SP). Recuperado de [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)
- Ministerio de Educación (s/f) Municipalización Educativa. Boletín electrónico. Recuperado de [http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/municipalizacion\\_boletin\\_electronico.pdf](http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/municipalizacion_boletin_electronico.pdf)
- Ministerio de Educación (2016) Censo Escolar del Ministerio de Educación-Unidad de Estadística Educativa (datos de matrícula).
- Montoya, M. (2009). Reforma del estado y modernización de la administración pública. Documento de trabajo, (no publicado).
- Muñoz, F. (2009) Los caminos cruzados de la participación ciudadana en educación: entre el mejoramiento de la calidad de la educación y la construcción de ciudadanía. Un estudio colectivo de casos en Piura. En revista Peruana de Investigación Educativa. Vol 1, N° 1, pp. 30 - 60.
- Naupas, H., Mejía, E., Novoa, E. y Villagomez, A. (2014). Metodología de la investigación, 4ta edición. Bogotá: Ediciones de la U.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales . (2010). Ciudadanía y Sociedad Civil. Elementos para comprender el caso peruano. Lima: Tarea Asociación Gráfica.
- Olvera, A. (2008). Ciudadanía y democracia. México, D. F.: Instituto Federal Electoral.
- Organización de Estados Interamericanos. (2013). Participación ciudadana, políticas públicas y educación. Loja Ecuador: Luna, M. Editor.

- Pérez, B. (2013). Participación social y cumplimiento de políticas educativas: campos de construcción y disputa de poder. En Participación ciudadana, políticas públicas y educación. Loja Ecuador: Organización de Estados Iberoamericanos.
- PNUD. (2006). Informe sobre desarrollo humano Perú 2006 . Lima: Congreso de la República del Perú.
- Pontificia Universidad Católica del Perú (2013) Resultados PISA 2013: ¿Qué pasa con la educación? Recuperado de <http://puntoedu.pucp.edu.pe/noticias/resultados-pisa-que-pasa-educacion/>
- Poulantzas, N. (1969). Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. México DF: Siglo XXI.
- Presidencia del Consejo de Ministros (1996) DL 26011 Consejo Comunal de Educación (Comuned) Perú: El Peruano
- Presidencia del Consejo de Ministros - PCM. (30 de enero de 2016). Obtenido del Portal de la PCM: <http://www.pcm.gob.pe/2014/08/acuerdo-nacional-fortalece-la-gobernabilidad-y-la-democracia/>
- 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.
- Quintana, A. y Montgomery, W. (2006). Metodología de Investigación Científica Cualitativa. Lima: U.N.M.S.M.
- Reyes, O. (2013) Impacto del Programa Estratégico Logros de Aprendizaje en la actitud del docente de Educación Básica



- Regular de Lina Norte, 2013. Tesis doctoral. Lima. Universidad César Vallejo
- Rivera, M. (2003). La Comisión de la Verdad y Reconciliación en Perú: conclusiones y perspectivas. Real Instituto Alcano Delegación Comisión Europea - Perú
- Robles, A. y col (2007) Declaración Mundial sobre Educación para Todos: “Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje”. En Educación Intercultural Bilingüe y Participación Social. Normas legales de 1990 a 2007. CARE Perú.
- Roca, I. & Rojas, B. (2002). Pobreza y exclusión social: una aproximación al caso peruano. Lima.
- Recuperado de [http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/31\(3\)/699.pdf](http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/31(3)/699.pdf).
- Rodriguez, B. y Francés, P. (2010). Filosofía Política II - Tema I. Recuperado de <http://www.ugr.es/~pfg/001Tema1.pdf>.
- Rodriguez, M. (1986). Teoría y Diseño de Investigación Científica. Lima: Atus Paria.
- Saboya, F. (2006). La modernización del Estado: concepto, contenido, aplicaciones posibles.
- Dialogos del saber, 357-376.
- Sandoval, C. (1996). Investigación cualitativa. En B. Restrepo, Módulo IV Investigación acción pedagógica. Bogotá: Instituto Colombiano para el fomento de la educación superior.
- Sanguinetti, J. J. (1994). Lógica. Pamplona España: Ediciones Universidad de Navarra.

- Sartori, G. (2002). Democracia. Revista de Ciencia Política. Santiago de Chile: Recuperado de <http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev1312/ar6.pdf>.
- Secretaría de Gabinete y Gestión Pública. (2008). Plan estretgico para una gestión pública de calidad. Buenos Aires: Secretaría de Gabinete y Gestión Pública República Argentina.
- Sierra, R. (1988). Técnicas de investigación social. Madrid: Paraninfo.
- Soto, R. (2011). Estado y Participación Ciudadana: una observación del Gobierno Chileno (Periodo 2006-2010). Tesis de grado. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Tanaka, M. (2005). El regreso del Estado y los desafíos de la democracia. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tantaleán, J. (2015). Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. En Nudos críticos de la gobernabilidad. Propuesta para un buen gobierno. Lima.
- Torres, R. (2001) Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina. Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE) de la OEA
- Trahtemberg, L. (2011) Se canceló la municipalización de la educación. Recuperado de <http://www.trahtemberg.com/articulos/1692-se-cancelo-la-municipalizacion-de-la-educa-cion.html>
- Unesco (2015) La educación para todos, 2000-2015: logros y desafíos. Recuperado de [unesdoc.unesco.org/images/0015/001548/154820s.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001548/154820s.pdf)
- Valdés, F. (2005). América Latina: Entre minimalismo democrático y maximalismo cesarista.

San José de Costa Rica: FLACSO.

Vásquez, Y. (2013). Participación ciudadana y democracia local. La influencia del contexto político y social. Estudio comparado Bogotá y Madrid. Tesis de grado. España: Universidad de Alcalá.

Vergara, R. (2010). Lima horrible y demoníaca. En DESCO, Centralismo y concentración (págs. 17-32). Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

Weber, M. (1968). Economy and Society. V. 1. New York: Bedminster.

Wiener, R. (2011) ¿dónde están los doce apóstoles? ¿Está cambiando el poder económico en el Perú? Recuperado de <http://nilopereda-losdueosdelperu.blogspot.pe/2011/03/donde-estan-los-doce-apostoles.html>

Williamson, J. (2010) Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de políticas económicas. Recuperado de [http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee15\\_c3\\_esp.pdf](http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee15_c3_esp.pdf),

Yin, R. K. (1994). Estudio de Caso de Investigación: Diseño y Métodos. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

