

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Derecho
Programa Andino de Derechos Humanos
Maestría en Derechos Humanos y Democracia en América Latina

Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, para la educación
básica en el Ecuador: Fundamentación conceptual y metodológica

Gonzalo Reyes Pesántez

2009

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

.....

Gonzalo Reyes Pesántez

Cuenca, junio 1 del 2009

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa Andino de Derechos Humanos

Maestría en Derechos Humanos y Democracia en América Latina

Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, para la educación básica
en el Ecuador: Fundamentación conceptual y metodológica

Autor: Gonzalo Reyes Pesántez

Tutor: Dr. Juan Samaniego

Cuenca – 2009

Abstract

Este ejercicio académico tiene el propósito de poner de relieve las obligaciones del Estado en la garantía del derecho a una educación de calidad, como un derecho fundamental, exigible, inalienable e irrenunciable de la persona, y justiciable e impostergable como obligación del Estado. Así, visibilizar a la educación como la principal fuente del desarrollo personal y social, debido a que hace posible apropiarse de otros derechos. Con este propósito se han organizado tres capítulos.

En el primero, se hace un breve recorrido de los principales problemas que enfrenta la educación básica en el país; luego, se describen las responsabilidades que involucran al Estado, en la protección, promoción y ampliación del derecho a la educación, y se concluye con los alcances del derecho a la educación, según la Observación General número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), en relación al sistema de las 4-As (asequible, accesible, adaptable y aceptable).

En el segundo, se elabora un marco conceptual de políticas públicas, con énfasis en el enfoque de derechos, en el que se integra: el origen y algunas definiciones, los enfoques considerados más comunes, las tipologías; y, el ciclo de las políticas públicas. Este aparatado, facilitará hacer un análisis del tipo de políticas educativas, implementadas en el país en las últimas décadas y orientar el diseño de las políticas, en el siguiente capítulo.

En el tercero, se presentan unas propuestas metodológicas de políticas públicas para la educación básica, centrado en las personas y el aprendizaje, en los que se considera como componentes clave: implementar un manejo curricular, desde la perspectiva del aprendizaje; ampliar y/o adecuar la infraestructura y el equipamiento; mejorar las capacidades y condiciones de los docentes; implementar un sistema de rendición de cuentas e incentivos; impulsar un modelo de gestión educativa estratégica e integral; y, se concluye con una breve descripción de las condiciones de educabilidad.

Agradecimientos:

En esta tesis quiero dejar constancia de mi profundo agradecimiento:

A Dios, por concederme la vida y los dones del saber.

A la Universidad Andina Simón Bolívar por darme la oportunidad por segunda ocasión de hacer realidad los estudios en posgrados.

A los maestros y maestras del Programa Andino de Derechos Humanos, que compartieron sus saberes con anhelo y desprendimiento.

Al Dr. Juan Samaniego, tutor de tesis, que con mucho interés y esmero me orientó en este trabajo.

A los compañeros y compañeras de la maestría, que me permitieron hacer de las aulas de clases un lugar de convivencia y crecimiento.

Al personal administrativo y de servicio que siempre estaban pendientes de nuestro bienestar en la universidad y en la residencia.

A los amigos y amigas que de una u otra manera siempre han estado presentes, de manera especial al Msc. Carlos Delgado Álvarez; y,

A mi familia, que me ha estado apoyando de manera incondicional y animando a seguir adelante siempre.

Tabla de contenidos	Pág.
Abstract	4
Introducción	7
Capítulo 1: El Derecho a una educación de calidad y la obligación del Estado	9
1.1. Una mirada de la educación en el Ecuador en los últimos tiempos	9
1.2. ¿Cuál es la responsabilidad del Estado frente a la educación?	14
1.3. ¿Cuál es el alcance del derecho a la educación?	21
Capítulo 2 Marco conceptual de políticas públicas. Un acercamiento al enfoque de derechos	25
2.1 Las políticas públicas: origen y conceptualización	25
2.2 Las políticas públicas: algunos enfoques	30
2.3 Tipología de las políticas públicas	34
2.4 El ciclo de las políticas públicas	39
Capítulo 3: Propuestas metodológicas para el desarrollo de políticas públicas de educación básica, centrado en las personas y el aprendizaje	52
3.1 Implementar un manejo curricular, desde la perspectiva del aprendizaje	53
3.2 Ampliar y/o adecuar la infraestructura y el equipamiento	63
3.3 Mejorar las capacidades y condiciones de los docentes	66
3.4 Incorporar un sistema de rendición de cuentas e incentivos	70
3.5 Impulsar un modelo de gestión educativa estratégica integral	73
3.6 ¿Cuáles son las condiciones de educabilidad?	76
Conclusiones	79
Bibliografía	81
Anexo 1:	90

Introducción

“La educación encierra un tesoro” que aún es preciso encontrar: dicha búsqueda es nuestra responsabilidad (Parafraseando a Jacques Delors)

No hay duda que la educación es el principal instrumento para el progreso de los pueblos. Una sociedad con buenos niveles educativos se encuentra en mejores condiciones para ejercer sus derechos, a través de satisfacer sus necesidades básicas y ampliar sus oportunidades de trabajo, alimentación, salud, vivienda, vestido; así como, asumir con mayor responsabilidad el control demográfico, la conservación del ambiente y la socialización de valores; así también, en la era del conocimiento y la mundialización, es la mejor herramienta para hacer frente a los desafíos científicos y tecnológicos.

Tal es el caso de aquellos países que más han invertido en educación, hoy cuentan con el mayor número de científicos, de patentes, o controlan el comercio mundial; así mismo, las tasas de analfabetismo son mínimas. En tanto que en el Ecuador -al igual que en los demás países denominados del “tercer mundo”- la educación ha sido relegada de las agendas gubernamentales, ocasionando graves perjuicios como se demuestra con los aproximadamente 757.000 niños, niñas y jóvenes de entre 5 a 17 años de edad, que se encuentran fuera del sistema educativo;¹ y, de su baja calidad para quienes reciben, considerando, por ejemplo, que en las últimas décadas no se ha conseguido superar la media promedio en Lenguaje y Matemática.

Estos problemas de la educación endosados durante varias décadas, particularmente relacionados con la cobertura y calidad, concentran las preocupaciones de varias organizaciones sociales como el Contrato Social por la Educación, el Observatorio de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, UNICEF, de la ciudadanía y ahora del Gobierno Nacional. Frente a esta realidad y considerando que el país se conforma como

¹ Milton Luna Tamayo, *La educación en los últimos años en el Ecuador: situación y propuestas*, Ecuador, Cuadernos del Contrato Social por la Educación, número 4, 2006, p.4, en <http://www.contratosocialecuador.org.ec/home/contenidos.php?id=47&identificaArticulo=103>

un Estado Constitucional de derechos, merece preguntarse, ¿Cuál es la responsabilidad del Estado según su mandato constitucional y los compromisos internacionales? ¿Qué cambios fundamentales en el sistema educativo del Ecuador, implicaría el diseño y ejecución de políticas públicas, con enfoque de derechos?

La perspectiva teórica metodológica de este trabajo, que pretende responder a las interrogantes planteadas, se enmarca en la visión de derechos, protegidos por el derecho internacional y la actual Constitución Política del Ecuador (2008). A partir de este marco teórico, se sistematizaron algunos datos que dan cuenta de la situación de la educación en el país y se plantean las responsabilidades que conllevan garantizar el derecho a una educación de calidad para todos y todas, mediante políticas públicas integrales y a largo plazo. Para el efecto se recurrió, principalmente a fuentes secundarias de información como: textos, instrumentos legales, sentencias, informes, documentos y módulos.

Esta propuesta de políticas públicas para la educación básica (2do. a 10mo.) no incluye un análisis de costos, recursos, tiempos o estrategias de incidencia y negociación; tampoco se profundiza en contenidos específicos como enfoques educativos, manejo curricular o gobernabilidad educativa. Aunque se mencionan algunos de estos tópicos, el tema central gira alrededor de lo que significa una educación de calidad, según el sistema de las 4-As, (asequible, accesible, adaptable y aceptable) de la Observación General número 13, del Comité DESC.

Con este propósito, en el primer capítulo, luego de hacer un breve diagnóstico sobre la situación de la educación en el país, se examinan las obligaciones inherentes del Estado, por una educación de calidad. En el segundo, se realiza una síntesis teórica sobre políticas públicas, dando particular énfasis al enfoque de derechos humanos y la participación. Finalmente en el tercero, se diseñan algunas políticas educativas, para mejorar la educación básica en el país, centradas en las personas y el aprendizaje.

Capítulo 1: El Derecho a una educación de calidad y la obligación del Estado

Reconocer a la educación como un derecho fundamental de las personas, será un peldaño importante para que los gobiernos incrementen estos servicios públicos, como para que sus habitantes exijan satisfacer dichas demandas. Sin embargo, el derecho a la educación va más allá de proveer acceso, y tanto la normativa jurídica nacional e internacional exigen a los Estados garantizar una educación de calidad, para todos y todas sin excepción alguna.

En este sentido, al constituirse la educación como un derecho inherente de las personas y una obligación del Estado, vale preguntarse ¿Hasta dónde llega la responsabilidad del Estado? ¿Existe un mínimo que deben alcanzar los países? ¿Cuál es la realidad de la educación en el Ecuador? ¿Cuáles son las características de una educación de calidad? Son algunos de los temas que se analizarán a continuación.

1.1 Una mirada de la educación en el Ecuador en los últimos tiempos

El período de referencia constituye la década de los 60, cuando de manera generalizada se dan las primeras reformas educativas en América Latina y el Caribe, luego de la crisis del *Welfare State* o Estado de Bienestar, en la que la situación educativa se volvió cada vez más compleja, debido a que la ampliación para sectores no incluidos en el sistema tradicional (indígenas, afroecuatorianos y otros), fue erosionando paulatinamente su calidad.

Frente a estos hechos, son los organismos de crédito internacional² los que toman la iniciativa de implementar innovaciones en el campo de la educación; así, *la primera ola* de

² Al respecto ver los estudios de Miguel Gallegos, “La Educación en Latinoamérica y el Caribe: Puntos críticos y utopías”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, números 1-2, México, año/vol. XXXV, 1ero-2do trimestres, 2005, en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/270/27035202.pdf>

las reformas educativas corresponden a la década de los '60,³ y surgen ligadas a las políticas de planificación denominadas “alianza para el progreso”, las cuales incluían “una ampliación de la educación pública, concebida como creadora de riqueza y de estabilidad social”.⁴

Mas, al no conseguir dichos objetivos y con la recuperación de los regímenes democráticos, la crisis generalizada por la profundización de la pobreza, la corrupción y la deuda externa, se extiende la *segunda* ola de reformas educativas en los '90, que de manera directa “estuvieron orientadas a reducir el gasto público de los gobiernos y, en particular, de la educación pública”,(M. Gallegos, 2005: 12) dando paso a lo que Manuel Sánchez Cerón denuncia, “por un lado, la tendencia privatizadora de la educación a partir de la crítica a los sistemas educativos públicos y, por otro, su reorganización sustentada en la flexibilidad y la diversificación de la oferta educativa para competir en el mercado”.⁵

Es en esta misma fecha (1990) que el “Ecuador obtuvo préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por aproximadamente 160 millones de dólares, con el propósito de mejorar la calidad de la educación básica en el país. Los fondos se orientaron al financiamiento de tres proyectos (EB/PRODEC-1992-99, PROMECEB-1992-98 y REDES AMIGAS-1998-2004)”.⁶

Estas iniciativas que originalmente pretendían mejorar la calidad de la educación, mediante la readecuación de la infraestructura educativa, el perfeccionamiento docente, la gestión institucional, la descentralización administrativa, pedagógica y financiera, luego de quince años indica Gordon Whitman “hay poca evidencia de que el aprendizaje de los

³ Cecilia Braslavsky y Gustavo Cosse, “Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones”, REICE, No. 2e, s.l. Vol. 4, 2006, s.p. en http://www.rinace.net/arts/vol4num2e/art1_htm.htm

⁴ Gabriela Ossenbach, *La educación en el Ecuador en el período 1944-1983*, Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe, Vol. 10, No. 1, 1999, en http://www.tau.ac.il/eial/X_1/ossenbach.html

⁵ Manuel Sánchez Cerón, “Influencia del Banco Mundial y la CEPAL en las tendencias educativas recientes en algunos países Latinoamericanos”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, número 004, México, año/vol. XXXI, p. 63, en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/270/27031403.pdf>

⁶ Gordon Whitman, *Red Pen Blue Pen: The impact of internationally-financed education reform on classroom practice in Ecuador*, s.l., FLACSO-Ecuador, 2004, p. 6

alumnos haya mejorado significativamente”. (G. Whitman, 2004: 6-7) Las prácticas generalizadas en el aula de los establecimientos educativos pertenecientes a los tres proyectos continúan siendo el dictado, el copiado y la memorización de contenidos.

Si bien, no se podría considerar el incremento presupuestario, por sí solo como garantía para el mejoramiento cualitativo de la educación, a pesar de este rubro significativo, según el estudio de la Comisión Europea, el Ecuador tiene uno de los índices de gasto social del PIB más bajos de América Latina, ubicándose en la última década en 4,7 % del PIB;⁷ de esta manera, aunque la Constitución Política del Ecuador de 1998 reconoce el 30% del presupuesto general para la educación, en el 2001, se asignó únicamente el 10.1%.⁸

Estas entre otras causas, como la situación económica, social, cultural de un amplio sector de la población, el desmantelamiento del sector público, entre ellos del Ministerio de Educación, con los modelos neoliberales mediante los programas de “Ajuste Estructural”, ha derivado en un permanente estancamiento o deterioro del progreso educativo, que a pesar de los esfuerzos del actual Gobierno⁹, se estima que cada año alrededor de 757.000 niños-as y jóvenes de entre 5 a 17 años están fuera del sistema educativo. (M. Luna, 2006: 4)

Quizá este porcentaje da cuenta de las limitaciones a las que deben hacer frente día a día muchos niños, niñas y adolescentes hijos de migrantes, de familias desintegradas, trabajadores infantiles, pero también de los castigos que reciben, como se identificó con la encuesta realizada a niños y niñas en el 2004, por el Observatorio de los Derechos la Niñez

⁷ Comisión Europea, *Documento de estrategia país 2007-2013*, Ecuador, 2007, p. 14, en <http://www.delecu.ec.europa.eu/es/EcuadorCSP2007-2013ES.pdf>

⁸ Internacional de la educación, “Ecuador: Balance de la situación educativa”, Lararförbundet, s.l., s.f., p. 15 en <http://www.ei-ie-al.org/portal/Informes%20Lararförbundet/ecuador.pdf>

⁹ Como la universalización del primer año de educación básica, la eliminación de la contribución voluntaria por concepto de matrícula, la entrega de textos escolares y uniformes gratuitos, la ampliación del almuerzo escolar para el sector rural, la ampliación de la educación fiscal con el incremento de partidas docentes, la implementación de Unidades Educativas Innovadoras como Escuelas del Milenio y otros proyectos derivados del Plan Nacional de Educación.

y Adolescencia, en la que: “uno de cada 10 niños y niñas de edad escolar recibió golpes de sus profesores y el 5% fue objeto de burlas o insultos” .¹⁰

Entre los problemas que enfrenta la educación ecuatoriana está también, la marcada inequidad entre las diversas etnias, clases sociales, regiones o zonas geográficas. Pues, “en 2001, casi el 93% de los niños que residen en las zonas urbanas asistió a escuelas primarias mientras que en las rurales, sólo asistió el 87%”.¹¹ Asimismo, se manifiesta que los niños indígenas y afroecuatorianos tienen menos oportunidades académicas, y aunque estas brechas están disminuyendo en la primaria, se acentúan en la secundaria. “Si bien, casi la mitad de la población mestiza y más del 50% de de población autodefinida como ‘blanca’ en edad de ingresar a la secundaria acceden a la escolaridad, más de un tercio de los afroecuatorianos y un cuarto de los indígenas asisten a este nivel.” (P. Aguayo, 2006: 10)

En este escenario, la calidad de los aprendizajes, al menos en términos de rendimientos académicos con los que se cuenta, también se encuentran en descenso como se demostró con las aplicación de las Pruebas Aprendo 2007 a estudiantes del décimo año de educación básica, según las cuales “La tendencia observada en las calificaciones de Lenguaje y Matemática es decreciente en los once años de análisis, alcanzando al 2007, el 55 por ciento de preguntas correctamente contestadas en Lenguaje y 30 por ciento en Matemática”.¹²

Por ende, la labor docente viene siendo seriamente cuestionada y elegir esta profesión parece ser casi la última opción. Los sueldos se encuentran entre los más bajos

¹⁰ Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia-UNICEF-Fundación Observatorio Social del Ecuador, *Estado de los derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador 2005*, Ecuador, 2006 p. 129, en <http://www.odna.org/ODNA-PDF/estado.pdf>

¹¹ Pedro Aguayo y Sandra Mendoza, “Ciudadanizando la política. Aportes de Políticas Públicas para el Debate Nacional Ecuador 2006”, *Revista “Al Andar”*, número 2, Quito, Fundación Ecuador, 2006, p. 10

¹² Informe Técnico APRENDO 2007, *Logros académicos y factores asociados*, mayo 2008, p. 37, en http://www.oei.es/pdfs/INFORME_APRENDO_2007.pdf

del sector público¹³, lo que les obliga a un gran número de docentes buscar fuentes alternativas de ingreso. Al tiempo que la formación es muy dispersa (currículos distintos entre los centros de formación) y se pueden conseguir títulos hasta con dos años de estudio, en modalidades a distancia sin mayores exigencias académicas.

En el nivel de profesionalización, “mientras dos de cada tres profesores de nivel medio tienen títulos universitarios, sólo uno de cada tres profesores de educación básica tiene el mismo nivel de preparación académica”.¹⁴ En tanto que en el sistema de Educación Intercultural Bilingüe –DINEIB, “la mayoría de docentes alfabetiza en Castellano y no en la lengua materna”.¹⁵ Son quizá algunas de las características más comunes para que se haya deteriorado la autoestima y la valoración docente.

En general, la situación educativa sigue siendo crítica. Según Milton Luna, representante del Contrato Social por la Educación en el Ecuador, los indicadores de los servicios básicos de los locales escolares son alarmantes; así, 2 de cada 10 escuelas del país no tienen electricidad; 1.6 de cada 10 escuelas no tienen agua potable y 3 de cada 10 escuelas no tienen alcantarillado. El problema es más crítico en las 6.000 escuelas unidocentes debido a que el 50% no tienen luz eléctrica, el 98% no tienen alcantarillado y el 97% no tienen agua potable. (M. Luna, 2006: 7)

Evidentemente, no se puede desconocer algunos programas que en la actualidad impulsa el Ministerio de Educación, con el plan decenal de educación 2005-2015, como la ampliación al sistema educativo del nivel inicial (0 a 4 años), el incremento de partidas presupuestarias para docentes, los programas de “Escuelas del Milenio”, “Escuelas

¹³ Un maestro-a de quinta categoría con el que ingresa a los lugares más lejanos, recibe un sueldo de 301, 57 dólares, (según rol de pagos del mes de febrero del 2009 de Aguilar Fajardo Milton Felipe, CI. 0105026009)

¹⁴ PREAL, Fundación Ecuador, Contrato Social por la Educación y Grupo FARO, *Calidad con equidad: El desafío de la educación ecuatoriana*, Ecuador, 2006, p. 22, en <http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=PREAL%20PUBLICACIONES%5CInformes%20de%20Progreso%20Educativo%5CInformes%20Nacionales&Archivo=RC%20Ecuador%202006.pdf>.

¹⁵ Juan Samaniego, “Permanencia y calidad: Dos caras de una misma escuela, el sistema escolar ecuatoriano”, s.l., s.f., p. 4, en <http://www.fronesis.org/documentos/juan-samaniego-permanencia-calidad.pdf>

Gestoras del Cambio”, la capacitación gratuita a los maestros y maestras, o los servicios para infraestructura, uniformes, desayuno y almuerzo escolar.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la aspiración por una educación de calidad en términos de equidad, pertinencia, integral, científica, continúa siendo una utopía para muchas niñas, niños y jóvenes. “Los estados latinoamericanos, prisioneros de las contradicciones del desarrollo latinoamericano y de sus propias lógicas del actuar burocrático, [...] encuentran cada vez más dificultades para atacar los problemas existentes en el mundo de la educación, fundamentalmente por las dificultades del financiamiento educativo”.¹⁶

1.2 ¿Cuál es la responsabilidad del Estado frente a la educación?

Al ser parte el Ecuador de los convenios y tratados internacionales de los derechos humanos¹⁷, como al constituirse en un Estado constitucional de derechos¹⁸, adquiere una obligación correlativa con sus habitantes, como lo determina la Constitución Política del Ecuador (2008), “Son deberes primordiales del Estado: garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, [...]” (Art. 3, numeral 1)

En este contexto, garantizar un derecho da origen a un conjunto de obligaciones por parte de los Estados, que en relación a los derechos económicos, sociales y culturales

¹⁶ Carlos Alberto Torres, “Grandezas y miserias de la educación latinoamericana del siglo veinte”, en Carlos Alberto Torres organizador, *Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, pp. 24-25

¹⁷ Ver Anexo 1, p. 90

¹⁸ De acuerdo a la interpretación de Ramiro Ávila, “significa que se está redefiniendo la centralidad de los derechos de las personas sobre el Estado y sobre la ley”, en Ramiro Ávila Santamaría (Editor), “Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia”, en Luis Fernando Ávila Linzán et al, *Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis de la doctrina y el derecho comparado*, Quito-Ecuador, Editorial V&M gráficas, 2008, p. 37

según Abramovich y Courtis se denominan *obligaciones genéricas*¹⁹, las mismas que incluyen: adaptar medidas *inmediatas*[□], de garantizar *niveles esenciales* de los derechos[□] y, de implementar medidas de *progresividad* y prohibición de regresividad[□].

En relación a las medidas inmediatas, los Estados una vez que han firmado su ratificación del pacto o convenio, en un plazo razonablemente breve, están obligados a invertir, por todos los medios, hasta el máximo de sus recursos, para garantizar que el ejercicio real de los derechos se cumplan. Según Abramovich y Courtis, “El principio no es declamativo: significa que el Estado tiene marcado un claro rumbo y debe comenzar a ‘dar pasos’, que sus pasos deben apuntar hacia la meta establecida y debe marchar hacia esa meta tan rápido como lo sea posible” (V. Abramovich y C. Courtis, 2002: 79).

Sobre los niveles esenciales de los derechos, “corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”,²⁰ indicadores de niveles mínimos que han sido definidos por el Comité DESC, que en el caso del derecho a la educación involucra la obligación de los Estados de garantizar acceso, permanencia y pertinencia de contenidos.

En lo concerniente a obligación de progresividad y prohibición de regresividad, “abarca dos sentidos complementarios: por un lado, el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos establecidos en el Pacto, supone una cierta *gradualidad* [...] Un segundo sentido, es decir de *progreso*, consiste en la obligación estatal de mejorar

¹⁹ Víctor Abramovich y Christian, Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Editorial Trotta, 2002, p. 79.

[□] También tipificados en: PIDESC, Art.2.1, 2.2, 13 y 14; Principios de Maastricht, principio 8, 11,12, 14b, 20 y 22; Principios de Limburgo, principios 35, 37 y 70-74; Comité DESC, OG. n. 1: punto 3 y 4, OG. n. 3: punto 1, 2 y 4, OG. n. 5: punto 16, OG. n. 9: punto 2, OG. n.11: punto 1,3 y 8, OG. n.13: punto 31,59, OG. n.14: punto 30,43f y 53.

[□] Tipificados en: PIDESC, Art. 2.1, 10; PDCP, Art. 2.3; Principios de Maastricht: principio 22; Principios de Limburgo, principio 19; Comité DESC, OG. n. 3: 13 apartado a) del párrafo 2, 3 y 4, punto 5 y 6, OG. n. 4 punto 8 inc. a); OG. n. 5 punto 30, OG. n. 9: punto 10

[□] Tipificados en: PIDESC, Art. 2.1 y 13; Principios de Maastricht: principio 9, 10 y 20; Principios de Limburgo, principios 25-28; Comité DESC, OG. n.3: punto 2, 9 y 10, OG. n.13: punto 45 y 57, OG. n. 14: punto 32,43 y 47.

²⁰ Comité DESC, Observación General Número 3 al PIDESC: La índole de las obligaciones de los Estados Partes Art. 10 en, http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428684&parent_id=425976

las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales” (V. Abramovich y C. Courtis, 2002: 93).

En concordancia con los derechos, obligaciones y garantías, la Constitución Política establece que “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas”, (Art. 11, numeral 8) evidenciándose que la protección de los derechos conllevan diferentes medios, al tiempo que la progresividad exige tomar como referencias los contenidos mínimos, que siguiendo Alexy y Borowski, enunciado por Carlos Bernal Pulido señala, “[...] el individuo tiene *prima facie* un derecho, no a un mínimo, sino a todos los medios materiales necesarios para el ejercicio de sus libertades, de los derechos políticos y para el cubrimiento de sus necesidades básicas”.²¹

La exigibilidad de los derechos también puede asociarse con los criterios de equiparación. Al respecto, cabe la interpretación de Abramovich y Courtis: “cuando un determinado derecho social ha sido reconocido a determinadas personas o grupos en una determinada medida, si es posible realizar juicios de comparación entre la situación de los beneficiarios y la de quienes aun no lo son, controlando la legalidad y razonabilidad del factor de diferenciación utilizado por el Estado al proveer, garantizar o promover selectivamente los intereses tutelados por el derecho”, (V. Abramovich y C. Courtis, 2002: 169) existe el derecho fáctico positivo de los perjudicados por equiparar tal vulneración.

Desde este principio, resulta ilustrativo citar el caso *Brown v. Board of Educación*²² en los Estados Unidos, al poner en el debate jurídico-político la discriminatoria ley de educación, que promovía una educación separada para blancos y negros, además discriminatoria para los segundos. De esta sentencia, resulta sustancial la noción de

²¹ Carlos Bernal Pulido, *El derecho de los derechos*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 323

²² Supreme Court of United States, *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S: 483, 1954, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, *Iudicium et Vita*, 7ma. Edición, 2000, pp. 374-380.

igualdad material o igualdad de resultado, que de acuerdo a la posición de Arango tanto “las condiciones formales y de las condiciones materiales [...] deben cumplirse para que la obligación del Estado, consistente en un actuar positivo fáctico, *sea efectivo*”. (R. Arango, 2005: 119)

Así, la responsabilidad del Estado desde una visión de justicia social recae no sólo en facilitar el acceso a un derecho, sino en implementar acciones de discriminación afirmativa,²³ a favor de las personas tradicionalmente excluidas, lo que conlleva simultáneamente la necesidad de superar la clásica división generacional de los derechos. Al respecto, Gross Espiell enfatiza, “Sin la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales, los derechos civiles y políticos son una mascarada. Y a la inversa, sin la efectividad de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos sociales y culturales son insignificantes”.²⁴

Desde esta perspectiva, la educación adquiere un contenido *prima facie*, debido a su prioridad y sinergia frente a otros derechos, en concordancia con lo que sostiene Canotilho Gomes, “por debajo de un cierto nivel de bienestar material, social, de aprendizaje y de educación [...], las personas no pueden tomar parte en la sociedad como *ciudadanos*, y mucho menos como ciudadanos iguales”;²⁵ criterios que son compartidos por Carlos Bernal Pulido, para quien “a diferencia de los derechos civiles y políticos de tradición liberal, los derechos sociales pretenderían ‘una forma de vida propiamente humana, en la que cada uno puede ahora relacionarse con los otros’, con base en el principio de solidaridad”.²⁶

²³ Contemplado también en la actual Constitución Política, Art. 11, literal 2

²⁴ Gross Espiell, *Los derechos económicos sociales y culturales*, 1986, citado por la Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia No. T-406/92, del 5 de junio de 1992, p. 16

²⁵ Canotilho Gomes, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 1997, p. 432, citado por Carlos Bernal Pulido en *El derecho de los derechos*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 299

²⁶ Carlos Bernal Pulido, *El derecho de los derechos*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 289

Sin duda, una amplia misión para el Estado, como el principal obligado en la garantía de los derechos sociales “[...] debido a razones pragmáticas y normativas”.²⁷ En un Estado democrático “entran en consideración el legislador, el ejecutivo y la administración de justicia, puesto que como ramas del poder público están vinculados directamente a los derechos fundamentales [...] Además, se incluyen autoridades administrativas y particulares que ejercen funciones públicas” (R. Arango, 2005: 95, 97, 98) (en cursivas no pertenece al texto).

En este orden, la tarea que recae en los asambleístas, es de generar la legislación necesaria para la promoción y protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y no limitarse a los Civiles y Políticos, tal como interpretó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso James y otros v. Reino Unido, citado por Víctor Abramovich y Christian Courtis, para “Suprimir lo que se considera una injusticia social es una de las tareas propias de un legislador democrático [...] cuya regulación no puede dejarse por completo al libre juego del mercado”.²⁸

Por su parte, al Poder Judicial, aunque no es su competencia directa, el diseño o implementación de políticas públicas; como máximo organismo que vela por el cumplimiento del marco jurídico en un Estado de derecho, es la instancia obligada para exigir al Ejecutivo la iniciación o modificación de las políticas públicas y, de ser necesario la supresión de aquellas que no guarden concordancia con criterios de “razonabilidad, adecuación, no discriminación, progresividad/ no regresividad, transparencia” (V. Abramovich y C. Courtis, 2002: 251).

En cuanto a la clasificación de las obligaciones frente a la acción y la abstención, el Comité DESC distingue que “El derecho a la educación, como todos los derechos

²⁷ Rodolfo Arango, *La estructura de los derechos sociales fundamentales*, en el concepto de derechos sociales fundamentales, Colombia, Legis editores SA, 2005 p. 91

²⁸ Víctor Abramovich y Christian Courtis *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Editorial Trotta, 2002, p. 225

humanos, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. A su vez, la obligación de cumplir consta de la obligación de facilitar y la obligación de proveer”;²⁹ y, agrega:

La obligación de respetar exige que los Estados Partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento (facilitar) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Por último, los Estados Partes tienen la obligación de dar cumplimiento (facilitar el) al derecho a la educación. (Comité DESC, Observación General 1, Art. 47)

Establecido que el derecho a la educación va más allá del acceso y la gratuidad e involucra la calidad y todos los demás elementos que promueven el desarrollo de las múltiples potencialidades, como condición indispensable para el buen vivir; (Art. 275) desde donde tomara la perspectiva de los derechos exige volcar la lógica del asistencialismo, hacia la centralidad de sus beneficiarios, como interpreta Arango “El hecho de que el Estado sólo sea un obligado secundario responde a la primacía del ser humano sobre la estructura social y a la primacía de la sociedad civil frente al Estado”.³⁰

Algunos de estos principios derivados de la jurisprudencia internacional han sido recogidos en la Carta Magna y en sus articulados sobre el tema de la educación se establece que, “La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo”. (Art. 26)

²⁹ Comité DESC, Observación General 13 al PIDESC: El derecho a la educación, Art. 46 en http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428712&parent_id=425976

³⁰ Rodolfo Arango, “El supuesto de hecho de los derechos sociales fundamentales”, en *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Colombia, Legis editores SA, 2005 p.157

Declara que las niñas, niños y adolescentes se encuentran entre los sectores de atención prioritaria, (Art. 35, 44, 45, 46) y lo más importante para la innovación educativa y las políticas públicas, al considerar que, “La educación se *centrará en el ser humano* y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos [...] será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez.” (Art. 27)

Para ello, “Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente”. (Art. 28) Para alcanzar este cometido, el Estado se compromete a: “Fortalecer la educación pública y la coeducación; asegurar el mejoramiento permanente de la calidad, la ampliación de la cobertura, la infraestructura física y el equipamiento necesario de las instituciones públicas.” (Art. 347, numeral 1)

A nivel más operatividad el Estado se compromete a “Garantizar que los centros educativos sean espacios democráticos de ejercicios de derechos y convivencia pacífica”; (Art. 347, numeral 2) “Erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo y velar por la integridad física, psicológica y sexual de las estudiantes y los estudiantes”. (Art. 347, numeral 6)

Para atender las particularidades de los pueblos originarios o nacionalidades se compromete a “Garantizar el sistema de educación intercultural bilingüe, en el cual se utilizará como lengua principal de educación la de la nacionalidad respectiva y el castellano como idioma de relación intercultural, bajo la rectoría de las políticas públicas del Estado y con total respeto de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades”; (Art. 347, numeral 9)

Así mismo, para fortalecer la integración comunitaria se propone, “Garantizar la participación activa de estudiantes, familias y docentes en los procesos educativos”; (Art.

347, numeral 11) “bajo los principios de equidad social, territorial y regional que todas las personas tengan acceso a la educación pública”; (Art. 347, numeral 12) e “incorporar las tecnologías de la información y comunicación en el proceso educativo y propiciar el enlace de la enseñanza con las actividades productivas o sociales”. (Art. 347, numeral 8)

Todo aquello, subrayando que “La educación pública será gratuita [...] y podrá apoyar financieramente a la educación fiscomisional, artesanal y comunitaria, siempre que cumplan con los principios de gratuidad, obligatoriedad e igualdad de oportunidades”. (Art. 348, párrafo 1 y 2) Finalmente, con relación a los docentes, “El Estado garantizará al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; una remuneración justa, de acuerdo a su profesionalización, desempeño y méritos académicos.” (Art. 349)

Sin duda, contar con estos fundamentos normativos para la exigibilidad, es asunto de ponderación sin precedentes, aunque aquello como se ha demostrado no constituye per se garantizar el derecho a una educación y menos de calidad; ante lo cual, el Comité DESC, ha desarrollado algunos indicadores, que den cuenta del progreso emprendido por cada Estado Parte.

1.3 ¿Cuál es el alcance del derecho a la educación?

El derecho a la educación parte de un umbral mínimo; es decir, la educación no puede ubicarse por debajo de los mínimos esenciales de cada derecho o ser objeto de políticas regresivas. En este sentido, la comunidad internacional y los Estados han definido como “el núcleo esencial de cada derecho, compuesto por elementos mínimos no negociables que se interrelacionan e interactúan entre ellos y con otros elementos del

ambiente, en los cuales convergen diferentes líneas de acción para dar sentido y significado a las políticas gubernamentales”.³¹

De ahí que, precisar cuáles son los elementos que configuran el núcleo esencial del derecho a la educación resulta imperativo, que a decir de la Corte Constitucional colombiana encierra un doble contenido. “En primer lugar, se componen de un núcleo esencial mínimo, no negociable en el debate democrático, que otorga derechos subjetivos directamente exigibles mediante la acción de tutela. En segundo término, se integran de una zona complementaria, que es definida por los órganos políticos atendiendo a la disponibilidad de recursos y a las prioridades políticas coyunturales.”³²

Así, el núcleo esencial no negociable del derecho a la educación, está constituido por cuatro elementos con características universales, indivisibles, interrelacionados e interdependientes, inicialmente desarrollado por Katarina Tomasevski, ex Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, denominado el sistema de las 4-As, que consiste en volver a la educación asequible, accesible, adaptable y aceptable,³³ de los cuales se desprenden de acuerdo a la interpretación de la Procuraduría General de la Nación, las cuatro obligaciones correlativas de los Estados:

Derecho a la disponibilidad	Obligación de asequibilidad
Derecho de acceso al sistema	Obligación de accesibilidad
Derecho a la permanencia	Obligación de adaptabilidad
Derecho a la calidad	Obligación de aceptabilidad (PGN, 2006: 48)

Dichas obligaciones guardan concordancia con las *obligaciones genéricas* ya anunciadas y aunque cada uno de los países difiere en contenidos, enfoques o instancias

³¹ Procuraduría General de la Nación, “El Derecho a la Educación. La educación en la perspectiva de los derechos humanos”, Bogotá-Colombia, Giro Editores, 2006, pp. 45-46, en

http://www.procuraduria.gov.co/imgs/eventos/05052006_libroeducacion.pdf

³² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-225, mayo 20 de 1998, Fundamentos: numeral 11, párrafo 4, en <http://web.minjusticia.gov.co/jurisprudencia/CorteConstitucional/1998/Tutela/SU225-98.htm>

³³ Katarina Tomasevski, “Indicadores del derecho a la educación”, s.l., s.f., pp. 27-48, en http://der.jursoc.unlp.edu.ar/catedras_postgrado/get/bajar.php3?apunte=111.

responsables, “Estos mínimos son complementados con recomendaciones sobre los mejores abordajes para la superación de problemas clave de derechos humanos, desarrollados mediante la aplicación de la normativa en derechos humanos en todas partes del mundo”, (K. Tomasevski, s.f.: 6) con este formato de las 4-As, que de acuerdo a la Observación General número 13 corresponde:

- Velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna;
- Proporcionar enseñanza primaria a todos;
- Adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación que abarque la enseñanza secundaria (cuyo nivel forma parte de la educación básica);
- Velar por la libre elección de la educación sin la intervención del Estado ni de terceros. (Comité DESC, Observación General 13, Art. 57)

Como la garantía efectiva de los derechos exige ir mejorando sustancialmente en extensión y contenido, de las mismas obligaciones genéricas se desprende el principio de progresividad, ante lo cual, en la Observación General Número 13 del Comité DESC se establece las características que de forma interrelacionada e integrada deben garantizarse progresivamente:

a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

b) *Accesibilidad*. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos;

Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);

Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. [...] mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita;

c) *Aceptabilidad*. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres;

d) *Adaptabilidad*. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados. (Comité DESC, Observación General 13: párrafo 2, numeral 6)

Además, el Comité de DESC agrega: “Al considerar la correcta aplicación de estas ‘características interrelacionadas y fundamentales’, se habrán de tener en cuenta ante todo los superiores intereses de los alumnos” (OG. No 13, numeral 7). Pues bien, en este marco de referencia se inscribe el núcleo esencial del derecho a la educación y las características

de progresividad, que desde la visión normativa se establecen los indicadores para una buena educación.

La prioridad que cada gobierno asigna a la educación se puede valorar por el presupuesto, los logros académicos, la infraestructura, el equipamiento, los diseños curriculares, los sistemas de gestión, las condiciones de los docentes, la calidad de los aprendizajes; todas estas categorías que confluyen en el sistema de las 4As, se desarrollan mediante políticas públicas, que de acuerdo al régimen político o modelo de desarrollo toman distintos enfoques, como analizaremos en lo que sigue.

Capítulo 2: Marco conceptual de políticas públicas. Un acercamiento al enfoque de derechos

Una vez identificado algunos de los problemas que enfrenta la educación en el país y extraído las responsabilidades inherentes al Estado, por una buena educación que se recoge en el sistema de las 4-As; en este capítulo se considera importante delinear un marco conceptual de políticas públicas, que facilite en primer momento hacer un análisis de cuáles son (o han sido) las políticas educativas implementadas por los gobiernos en las últimas décadas -sus enfoques- como, facilitar el diseño de las políticas educativas, con énfasis en el enfoque de derechos de la siguiente unidad.

2.1 Las políticas públicas: origen y conceptualización

Sus orígenes como campo disciplinar se anclan en la administración pública, que durante mucho tiempo ha respondido a los dos más grandes paradigmas: el liberal y el

marxista; en los que, “a pesar de partir de presupuestos teóricos-analíticos diferentes, coincidían en considerar *la administración pública como sujeta al poder político*”.³⁴

Los que primero se ocuparon del tema fueron “políticos, economistas y trabajadores sociales norteamericanos”.³⁵ Este debate iniciado de las políticas públicas en los “Estados Unidos, gana progresivamente, el viejo continente, en particular los países escandinavos y Gran Bretaña. En los años setenta la ola se extendió a Alemania para tener luego, en los ochenta, una acogida casi planetaria como lo demuestran las temáticas de los congresos mundiales de sociología y ciencia política a partir de esta época”.³⁶

En la literatura especializada sobre el tema de políticas públicas, se encuentra una variedad muy amplia de conceptualizaciones que, de alguna manera, responden a las diferentes visiones sobre desarrollo, régimen político, estilos de gobernabilidad, modelos de gestión pública, ámbitos de influencia, o a la relación que se establece entre el Estado y la sociedad, principalmente.

André-Noël Roth sostiene, para definir el concepto de política pública, resulta ambiguo partir de la definición semántica que existe con el término *política* en español, por cuanto, es preciso señalar por lo menos tres acepciones que se encuentran cobijadas por la misma palabra y que el idioma inglés si distingue: Primero, la *política* concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity*, Segundo, la *política* como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics*. Y finalmente, la *política* como la designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy*; ciertamente es ésta última es la que guarda mayor relación con el tema de políticas públicas (A. Roth, 2006: 25-26)

³⁴ Alejo Vargas Velásquez, *Notas sobre el estado y las políticas públicas*, Bogotá, Almudena Editores, 1999, p. 97

³⁵ Cristina Díaz, *El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción*, s.l., s.f., s.p., en Syllabus de Políticas Públicas y Derechos Humanos de la Profesora Patricia Balbuena de la UASB.

³⁶ André-Noël Roth Deubel, *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Editorial Gente Nueva, 2006, p. 11

Para Eugenio Lahera Parada, “la política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca [...] Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social, pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos”,³⁷ y agrega, “la política sin políticas públicas es más demagógica y menos moderna. Y, por la otra, puede haber políticas públicas que desconsideren la política, lo que debilita la gobernabilidad social (las políticas públicas sin política tienen un problema de diseño)” (E. Lahera, 2006: 76)

La revista Amuyen, define a las políticas públicas como “el Estado en funcionamiento”.³⁸ Mientras que para André-Noël Roth es “la ciencia del Estado *en acción* o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas”. (A. Roth, 2006: 15) En tanto que para Oscar Oszlak, “Formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del Estado”.³⁹ Estas definiciones generales dan cuenta de la amplitud de acepciones.

En el pasado solía entenderse a las políticas públicas como una responsabilidad casi exclusiva del Estado, mientras que en la actualidad, se considera una tarea de responsabilidad compartida entre el Estado, la comunidad organizada y el sector privado. “Entender la política pública como un proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales”. (C. Díaz, s.f.: s.p.)

³⁷ Eugenio Lahera Parada, “Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas”, en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coordinadores), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Argentina, Miño y Dávila, 2006, p. 75

³⁸ Amuyen, “De la vida cotidiana a la Políticas Públicas”, *Espacios de organizaciones sociales*, Argentina, 2006, p. 3, en www.espacioamuyen.org.ar

³⁹ Oscar Oszlak, *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Documento de Estudios CEDES. Vol. 3, número 2, s.f., p. 9

Las políticas públicas cruzan los ámbitos de las políticas estatales, pero no son sinónimos o equivalentes. Mientras, las políticas públicas incluyen en su campo de acción a los organismos estatales y no estatales, como educación, salud, vivienda; las políticas estatales corresponden exclusivamente a los ámbitos del Estado, como seguridad interna o caja fiscal. Al respecto, Eugenio Lahera hace algunas precisiones, “El concepto de política pública incluye tanto temas de gobierno, como de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno, lo que plantea una especificidad política”. (E. Lahera, 2006: 79)

Thomas Dye (1975), citado por Yves Meny y Jean-Claude Thoenig, incorpora en su análisis dos elementos importantes al considerar que “una política pública se compone de todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer”,⁴⁰ que en principio parecería demasiado genérico y abstracto, pero que en concreto daría algunas pautas para no caer en la descripción ingenua solamente de los actos, sino descifrar las omisiones. Así, las políticas públicas son consideradas como procesos porosos, espacios de disputa atravesados por el poder y las relaciones de fuerza que emergen en una sociedad que lucha por la distribución de un conjunto de bienes sociales, económicos, materiales, simbólicos, organizativos, de capacidad de decisión.

La variedad de conceptos con los que se presentan, al tiempo que enriquecen el debate dificultan los acercamientos teóricos. A partir de este análisis, André-Noël Roth, considera que existen algunos elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción del problema, definición de objetivos y proceso de implementación. (A. Roth, 2006: 27)

No obstante, las políticas públicas no se restringen en la teoría. “Cualquier realidad cotidiana, cualquier experiencia social, la vida de todos los días, la biografía de cualquier

⁴⁰ Yves Meny y Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1992, p. 92

persona o familia, puede ser analizada desde la perspectiva de las políticas vigentes en una sociedad. Y de cómo atraviesan esas políticas la realidad de cada uno”, (Amuyen, 2006: 4) De ahí, que a decir de algunos estudiosos del tema “las políticas públicas no son defendibles en sí mismas por los principios que encarnan (independientemente de que sean principios consensuados por la humanidad, como el principio de la libertad) sino que son juzgados por las consecuencias en materia de realización de los derechos”.⁴¹

El beneficio concreto que generan las políticas públicas es sin duda un punto de inflexión importante de análisis; pero más allá de sus resultados, encontramos diferencias sustanciales si las políticas públicas están alineadas en la perspectiva de los derechos humanos, que de acuerdo a Roberto Garretón, “Toda política pública basada en derechos deberá considerar como hilos conductores los principales valores que emanan de la Declaración Universal y de todos los textos declarativos y convencionales posteriores”⁴², como el principio de la *dignidad*, el principio de *no discriminación*, y el principio de la *sociedad democrática*. (R. Garretón, s.f.: s.p.)

Si bien, el derecho internacional no formula políticas públicas, constituye uno de los principales marcos de referencia para las políticas que cada Estado define. Víctor Abramovich, sostiene “El denominado ‘enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo’ considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas.”⁴³

⁴¹ Luís Eduardo Pérez Murcia, “Seguimiento y evaluación de políticas públicas en perspectiva de derechos humanos: la experiencia de la defensoría del Pueblo de Colombia”, en Comisión Andina de Juristas, *El enfoque de los derechos humanos en las política públicas*, Lima, 2004, p. 300

⁴² Roberto Garretón, “Derechos Humanos y Políticas Públicas”, en *Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR*, s.f., s.p., en http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/derechos_humanos_y_politicas_publicas_1.php#t02

⁴³ Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL* Nro. 88, 2006, p. 35, en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/24342/G2289eAbramovich.pdf>

Así, el enfoque de derechos empieza por reconocer a las personas mismas como titulares de derechos, con características, inalienables, irrenunciables e impostergables, que demandan prestaciones de los Estados, en virtud de los mandatos constitucionales, como de los compromisos asumidos en los convenios y tratados internacionales, que se recogen en el marco normativo nacional.

De la misma manera, según Víctor Abramovich, “Hay también derechos que tienen pertinencia instrumental, porque facilitan procesos sociales de consulta y evaluación que son indispensables para definir políticas o estrategias destinadas a reducir la pobreza: se trata de los derechos de participación, de información y de asociación o reunión,” (V. Abramovich, 2006: 37) de los cuales no puede prescindir un apolítica pública con enfoque de derechos que se encamina a fortalecer la ciudadanía y la representación.

2.2 Políticas públicas: algunos enfoques

Aunque se puede advertir que en sus conceptualizaciones subyacen algunos enfoques de las políticas públicas, la reconstrucción de la memoria histórica de los diferentes regímenes políticos y tipos de gobiernos nos permite desentrañar algunos de los enfoques más frecuentes de las políticas públicas. De esta manera, las políticas públicas del *Welfare State*, que se desarrollaron con un criterio universalista, con acciones de coberturas masivas, tienen su origen en las denominadas prácticas *asistenciales* de los años treinta.

Luego, con la crisis del Estado de Bienestar y el auge del modelo capitalista, con el que era preciso disminuir la oferta de bienes y servicios públicos, y restituir al mercado como el principal garante de los derechos, no se hace otra cosa que convertir el *Welfare State* en *Welfare Market*. Esta propuesta de desarrollo *eficienticista* implementada por el modelo neoliberal, “han privilegiado la eficacia económica por sobre la viabilidad política, y por eso muchas veces se han combinado bien con autoritarismos” (E. Lahera, 2006: 80)

Desde un enfoque más teórico, André-Noël Roth, presenta una clasificación de acuerdo a la relación que se establece entre Estado y sociedad, desde tres posiciones: las teorías centradas en la sociedad, las que se centran en el Estado y las teorías mixtas o intermedias (A. Roth, 2006: 29).

Para este autor, en las teorías centradas en la sociedad o '*societalista*', las políticas públicas son desarrolladas a partir de la capacidad de presión de los actores sociales o grupos de interés frente al Estado, en este "el Estado es considerado como una variable dependiente de la sociedad [...] es decir, que minimizan la capacidad y el impacto que las políticas públicas, sus agentes y los valores pueden tener sobre las elecciones hechas en materia de política pública" (André- Noël Roth, 2006: 29-30)

Las teorías centradas en el Estado o '*estatista*', demandan de acciones que impulsen la anhelada "autonomía del Estado". Se tiende a considerar al Estado como "*independiente* de la sociedad. El Estado funciona como un selector de las demandas y un proveedor de servicios [...] Son los individuos y los grupos que ocupan el Estado quienes determinan de manera esencial las elecciones en materia del políticas públicas" (André-Noël Roth, 2006: 30)

A su vez, las *teorías mixtas*, de desarrollo más reciente, sostiene Roth, rechazan de un lado el racionalismo economicista o social que predomina en el primer grupo y, por el otro lado, también se niegan a ver a la sociedad sometida a un Estado absolutista. Describe el autor, "En este tercer grupo se ubican posturas y opciones teóricas y políticas muy variadas como el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo, el análisis de redes, y la teoría de la acción, entre otros". (André-Noël Roth, 2006: 31)

En la literatura sobre este tema, también se encuentra el *enfoque tecnocrático*, como una modalidad clásica en la formulación de políticas públicas, al respecto manifiesta Kelly, "una vez que hayan llegado a la agenda pública, los problemas se entregan a los expertos,

quienes proponen soluciones de acuerdo con criterios de racionalidad, sujetas a los recursos disponibles y diseñadas de acuerdo a las especificidades del caso. Los expertos son los ‘tecnócratas’, las personas ubicadas en las burocracia públicas”.⁴⁴

Estos entre los enfoques más clásicos, en los que la dinámica de la política pública está movilizadora por la disputa de bienes, recursos y espacios entre sectores “privilegiados”, o en los que prima la lógica vertical para la selección, el diseño y la implementación de las políticas públicas, en los que se elude los procesos básicos de la participación, el debate, la negociación, los consensos, que encierran en sí el ciclo de las políticas, desde un enfoque más horizontal, que se incluya a sus principales actores, los beneficiarios.

En esta línea, existen propuestas innovadoras por incorporar en lógica de las políticas públicas, el *enfoque centrado en las personas* y sus derechos. Al respecto, Luís Eduardo Pérez Murcia considera que es posible identificar por lo menos dos enfoques de hacer políticas públicas: el que asume al individuo como un medio para el desarrollo y el que asume al individuo como el fin del desarrollo.⁴⁵

En el primer enfoque, analiza dos variables “primero, existe una correlación directa entre crecimiento económico y desarrollo y, segundo, para mantener la senda del crecimiento es importante hacer algunos sacrificios; v.g. suprimir las libertades fundamentales y aceptar niveles mínimos de desigualdad y exclusión social”; (L. Pérez, 2004: 297) de acuerdo a este planteamiento, se podría imaginar que todas las personas encuentran en los bienes materiales el éxito y la realización sus derechos.

El segundo enfoque se sustenta en las teorías de Amartya Sen. Desde esta propuesta, “la preocupación se centra en el individuo como agente social del desarrollo. Más allá de la cantidad de bienes y servicios de los que disponga una sociedad, lo que

⁴⁴ Janet Kelly, *Procesos y práctica: El ciclo de las políticas públicas*, Caracas, Ediciones IESA, 2003, p.70

⁴⁵ Luís Eduardo Pérez Murcia, “Seguimiento y evaluación de políticas públicas en perspectiva de derechos humanos: la experiencia de la defensoría del Pueblo de Colombia”, en Comisión Andina de Juristas, *El enfoque de los derechos humanos en las política públicas*, Lima, 2004, p. 297

importa es el bienestar de la gente; las posibilidades efectivas a las que las personas puedan acceder para realizar sus derechos”; (L. Pérez, 2004: 299-300) es bajo esta segunda perspectiva de análisis, que se encuentran las corrientes de políticas públicas consideradas más progresistas y de las que se toma partido.

Desde el enfoque de derechos humanos invierte la lógica de la dependencia por la vía del reconocimiento de derechos. “Una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar”, (V. Abramovich, 2006: 40)

En esta reconstrucción cultural, el rol de la ciudadanía en su redefinición y rol, juega un papel trascendente, debido a que, “Al igual que toda la sociedad, las organizaciones están ‘formateadas’ por las políticas públicas que las atraviesan. Reconocer ese ‘formateo’ y asumir las transformaciones que demanda es el primer paso para aportar a la recreación de políticas públicas distributivas y democráticas”. (Amuyen, 2006: 7)

Ahora bien, “Para que el Estado pueda hacer una política pública democrática deberá partir de las demandas de la sociedad civil, para lo cual debe desde luego aceptar, pero además educar y promover, el ‘empoderamiento’ de la sociedad civil.” (R. Garretón, sf.: s.p.) Ante lo cual, “Para lograr esta ‘reingeniería social’ es necesario partir de una concepción distinta de la realidad social centrada en el sujeto, lo cual implica realizar rupturas epistemológicas con las visiones tradicionales basadas en el adultocentrismo, el patriarcado, etnocentrismo y otras unilateralizaciones perversas de lo social.”⁴⁶

Esto requiere a la vez, desde los planteamientos de Amartya Sen, para que las personas puedan acceder a sus derechos con absoluta libertad, las mismas oportunidades y

⁴⁶ Ludwig Guendel González, “Políticas Públicas y Derechos Humanos”, 2002, p. 120, en <http://www.guadalajara.gob.mx/consejoseguridad/docs/politicas-publicas-derechos-humanos.pdf>

el desarrollo de *capacidades*⁴⁷. “El desarrollo de las capacidades es un proceso que se realiza tanto desde las comunidades y las personas como desde el Estado, tiene como punto de partida el reconocimiento y el respeto de la autonomía de las personas y de las comunidades en la definición de sus acciones en materia de ‘gestión de lo social’”. (L. Guendel, 2002: 123)

En definitiva, propiciar el reconocimiento de sus derechos y brindar los medios apropiados para su satisfacción, de manera especial en los países democráticos, es una tarea política, jurídica y ética, históricamente endosada. “El aporte principal del enfoque de los derechos humanos consiste precisamente en el restablecimiento de la unidad entre sujeto social y sujeto de derecho”, (L. Guendel, 2002: 109) para la reconstrucción del tejido social, mediante políticas públicas integrales y congruentes con estos principios.

Además, como manifiesta Roberto Garretón, “Si los derechos humanos hoy están en el corazón de todos los ámbitos de la cultura, la filosofía, la ética, la política, la historia, las artes, la economía, la sociología, la antropología, la educación, la arquitectura, la medicina, la psicología, etc., no se ven razones por las cuales deberían estar ausentes en las políticas públicas”. (R. Garretón, s.f.: s.p)

2.3 Tipología de las políticas públicas

La literatura especializada incluye una gran variedad de clasificaciones posibles. Se puede, por ejemplo, caracterizar las políticas públicas de acuerdo a criterios formales o institucionales como: políticas nacionales, locales o intergubernamentales; la intencionalidad manifiesta de los gobernantes o autoridades públicas: de dominación o transformación; o en función de los grupos de agentes sobre los que se actúa: educadores, artesanos, productores, jueces.

⁴⁷ Según Amartya Sen, el concepto de capacidades da énfasis a la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vida que la gente juzga valedera, en “Capital Humano y Capacidad Humana”, *Foro de Economía Política*, 2004, p. 1, en <http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/nobel.htm?200927>

La tipología considerada como clásica en la ciencia política de J. Lowi (1964-1972), citado por Alejo Vargas Velásquez, sostiene que toda política pública traduce una voluntad manifiesta o implícita del gobernante, de influenciar la conducta de la acción de los individuos ya sea directa o coactivamente sobre el sujeto o, al contrario, de una manera indirecta o suave, manejando básicamente el parámetro *coerción*, este autor nos propone la siguiente clasificación:

i) las políticas *distributivas*, hacen relación al suministro directo de servicios públicos a los ciudadanos: servicios sociales, educación, medios de información; ii) las políticas de *gasto público o infraestructura*, se refieren a la creación de condiciones materiales generales para la producción: obras públicas, desarrollo regional; iii) las políticas *redistributivas*, conciernen típicamente a las transferencias de ingresos de los ciudadanos, a las empresas, a las asociaciones o a las colectividades locales; y, iv) las *políticas reguladoras* o reglamentarias, son las que apuntan esencialmente al orden público⁴⁸.

Por su parte, James O'Connor (1973), citado por Alejo Vargas Velásquez, a partir de un enfoque neo-marxista propone clasificar las políticas públicas de acuerdo a las dos grandes funciones, que a su criterio, se le asigna al Estado capitalista: i) Políticas públicas de *acumulación*, aquellas que tienen como objetivo contribuir a la reproducción del capital [a cualquier costo];y, ii) Políticas públicas de *legitimación*, aquellas orientadas al mantenimiento del orden social, necesario para la reproducción de la relación social capitalista” (A. Vargas, 1999: 64-65)

Desde una perspectiva estructuralista, señala André-Noël Roth Deubel las políticas públicas se pueden clasificar en tres grandes categorías: i) políticas públicas *hegemónicas*, aquellas que reflejan con claridad los intereses fundamentales del conjunto de sectores en el poder y que generalmente no son negociables; ii) políticas públicas *transaccionales*,

⁴⁸ Alejo Vargas Velásquez, en *Notas sobre el estado y las políticas públicas*, Bogotá, Almudena Editores, 1999, pp. 64-70

como producto o reflejo de los acuerdos entre los sectores en el poder y otros grupos sociales o políticos; y, iii) políticas públicas de *dominación*, aquellas orientadas a las clases subordinadas de la sociedad y pueden ser políticas públicas de marginación, de neutralización, de cooptación o represión. (A. Roth, 2006: 44)

Según Hucke, (1980), citado por Yves Meny y Jean-Claude Thoenig, de acuerdo a la función de conducción social del Estado, las políticas públicas se despliegan en los siguientes ámbitos: la regulación jurídica, la política social, la conducción económica, las prestaciones simbólicas. (Y. Meny y J. Thoenig, 1992: 90-91) Del aporte de este autor, se puede extraer lo valioso de la extensión de su análisis al ámbito de la cultura, la información, los diálogos, las representaciones.

Desde un análisis quizá muy genérico, en la mirada de los derechos humanos se podría pensar en un conjunto de políticas públicas que se desplazan en un horizonte en el que a un lado se sitúan aquellas que protegen y garantizan los derechos humanos en su integralidad, y al otro extremo aquellas que vulneran e irrespetan los derechos humanos; y, hacia su intersección una serie de matices, como por ejemplo, las que dan especial atención de los derechos civiles y políticos (democracias liberales), o aquellas que dan mayor importancia a los derechos económicos sociales y culturales (Estados de Bienestar).

Como aquellas políticas que protegen parcialmente los derechos civiles y políticos, los económicos sociales y culturales, como los del desarrollo (democracias representativas). En todo caso, este modo de ver se sustenta en breves marcos valorativos, sin perder de vista que el enfoque de derechos humanos está encausado a potenciar la dignidad del ser humano, por lo que principios que inspiran los derechos humanos deben ser al mismo tiempo los fundamentos y la transversalidad que crucen toda la política pública.

Dentro de aquellos, se considera de particular atención el tema de la participación, ya que al constituirse en un derecho fundamental, como esencia y garantía de la democracia y la inclusión social, reconocido en los Instrumentos de Derechos Humanos,⁴⁹ como en la Constitución Política,⁵⁰ es también uno de los principales medios a través de los cuales es posible visibilizar las diversas subjetividades, identidades e intereses; como ser parte de las decisiones y la corresponsabilidad en las acciones de gobierno. Al respecto, Martha del Pilar Pardo Carrero, sostiene que:

En el Estado social de derecho, la democracia participativa y pluralista[se]fundada en el respeto de la dignidad y la solidaridad, indican que el papel de las autoridades no se limita a reconocer de manera formal los derechos de las personas, sino que están obligadas a obrar efectivamente con el fin de facilitarles las condiciones necesarias para que puedan superar sus carencias, acceder a la real satisfacción de sus necesidades, allanar cualquier forma de discriminación y gozar plenamente de los bienes jurídicos, espirituales y materiales requeridos para su plena realización como seres individuales y sociales.⁵¹

Porque, aunque la participación sigue siendo una utopía generalizada, está claro que en nuestro país no se ha logrado avanzar más allá de una frágil democracia representativa (procesos electorarios) y en limitados espacios de participación y deliberación. Las políticas públicas han privilegiado su lógica vertical,⁵² en sus diferentes fases, y generalmente se han visto enfrentadas por las prioridades del gobierno, el tiempo con el que cuenta una autoridad pública, las coyunturas o la brevedad con la que debe incorporarse una de política específica.

⁴⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 21; Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Art. 25, lit. a; Declaración y Programa de Acción de Viena, Art. 25

⁵⁰ Arts. 61, 95, 100

⁵¹ Martha del Pilar Pardo Carrero, *La política pública de participación del Distrito Capital como instrumento de efectividad para el ejercicio del derecho a la participación*, Tesis de Maestría en estudios políticos de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007, p. 10

⁵² Según Cunill, citado por Alejandro Escobar L., en "Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década", en Monografías.com, en <http://www.monografias.com/trabajos17/participacion-civil/participacion-civil.shtml>

Reconocer el valor de la participación, conlleva superar sustancialmente las concepciones y prácticas que se imprimen en la actividad ciudadana vistas desde el escenario formal, hacia un enfoque sustancial de una cultura política democrática. La participación “es también un modo privilegiado de expresar la opinión social; de hacer presente a los diferentes grupos, tanto en sus demandas específicas, como en su visión del mundo. Es la manera por la que una sociedad se reconoce a sí misma”. (E. Lahera, 2006: p. 87)

Según Sousa Santos, es necesario “democratizar la democracia”; lo que equivale a una redefinición de la relación Estado-Sociedad civil, que permita producir cambios en las asimetrías de representación política, económica, social y cultural, con esfuerzos que incluyen desde una redistribución territorial, pasando por procesos de descentralización y desconcentración del poder, hasta los niveles más cotidianos de articulación del tejido social.

En efecto, las políticas públicas, como principales mecanismos que reflejan el accionar del gobierno, dan cuenta de los niveles de participación en el que se inscriben. Es evidente que aquellas que se inspiran en estos enfoques, superan la lógica del asistencialismo, las dádivas o caridad. Significa ponderar los principios más básicos de los derechos y las obligaciones éticas de todos los sectores, tanto estatales como no estatales y de un abordaje integral y sistémico de los problemas que asechan a la sociedad en su conjunto.

La participación puede alcanzar diversos niveles y modalidades, como: socializar información, realizar consultas, validar propuestas o la participación directa y permanente en procesos deliberativos. No obstante, a pesar de las múltiples bondades –como impulsora de empoderamiento, reciprocidad, libertad, autoconfianza, autoestima, identidad, autonomía o el fortalecimiento institucional- es determinante también, para “una

distribución más equitativa del poder y una mayor visibilidad de los problemas sociales”.
(E. Lahera, 2006: p. 87)

Al hablar de los niveles de inclusión social en las decisiones públicas, resulta ilustrativo mencionar algunas experiencias de participación directa como los casos del presupuesto municipal participativo de Porto Alegre, el Concejo de vecindarios específicamente funcionales de Chicago (Illinois); Los Mercados laborales y formación de habilidades de Milwaukee (Wisconsin), Archon Fung y Olin Wright.⁵³ De esta forma, se plantea la importancia del fortalecer las organizaciones sociales, como genuinas apalancadoras de la democracia y la gobernabilidad participativa.

Hábermas al respecto señala: “en la medida en que las identidades colectivas sólo puedan desarrollarse en la frágil, dinámica y confusa forma de una conciencia pública descentrada de este tipo, los discursos ético-político se vuelven a la vez posibles e inevitables”.⁵⁴ Por consiguiente, las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, además de los principios sustantivos ya enunciados deben materializar en sus diferentes etapas de las políticas la *participación*, como un ejercicio de derechos, de pertenencia y de corresponsabilidad.

2.4 El ciclo de las políticas públicas

El ciclo de las políticas públicas consiste en la descomposición de la política pública, en una serie de etapas o de secuencias lógicas. “Hace referencia a la representación clásica y racional de la política con sus distintos escenarios y actores”. (A. Roth, 2006: 49) Su nacimiento tiene origen en Laswell (1956) y su perfeccionamiento se

⁵³ Archon Fung y Olin Wright, “Experimentos en Democracia Deliberativa”, en Hernández Andrés, *Republicanismo Contemporáneo*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003. pp. 409-418

⁵⁴ Jürgen Hábermas, “Derechos humanos y Soberanía Popular”, en Rafael de Águila, et al., *la Democracia en sus Textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 270

produce durante la década del '70 y '80 con los aportes de Anderson, May, Wildavsky y Ripley. (C. Díaz, s.f.: s.p.)

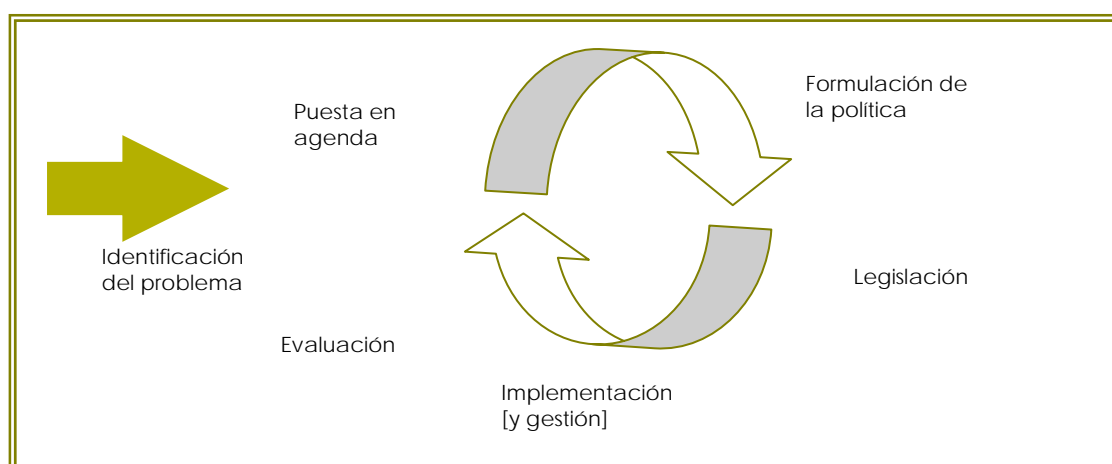
La delimitación de fases no es más que una caracterización conceptual, que de forma genérica integra un *antes* (diseñar), un *durante* (implementar) y un *después* (evaluar). En la práctica funciona de manera integrada e interrelacionada, dando cuenta de la complejidad de factores, propios de la dinámica política. El ciclo de las políticas públicas se convierte en una especie de espiral ascendente. Cada etapa de las políticas públicas es un proceso de redefinición permanente de contenidos, estrategias, normas y estructuras.

Aunque el enfoque del *ciclo* en las políticas públicas ha permitido un desarrollo importante para su análisis, como el hecho de desagregar la política pública en segmentos, independientemente de su espacio temporal, geográfico o sectorial y facilitar la comprensión de la acción estatal, a través de sus gobernantes o autoridades públicas, no ha permanecido exento de las críticas como aquellas que consideran que el ciclo privilegia un enfoque de arriba hacia abajo, la tendencia de ubicar a la evaluación sólo al final del proceso, o más radicalmente que “como todo sistema analítico, el enfoque de los momentos de las políticas públicas es una simplificación de la realidad”.⁵⁵

Sin embargo, a pesar de las limitaciones atribuidas, se considera que el ciclo de las políticas públicas sigue siendo una de las mejores entradas pedagógicas para el análisis de las diferentes fases, tanto en su diseño, como en su implementación; así como, al no ser una estructura rígida es posible convertir la lógica racional de la planificación que pone énfasis en los resultados, por una lógica de los derechos humanos que da especial atención a los procesos, el nivel de participación, el aprendizaje continuo y la toma de decisiones colectivas.

⁵⁵ Eugenio Lahera Parada, *¿Qué es una política pública? Introducción a las políticas públicas*, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2002, p.76

En este apartado se sigue el ciclo de políticas públicas propuesto por Janet Kelly, según la cual, son seis pasos por las que transita el proceso de las políticas públicas: i) la *identificación de un problema*; ii) la *puesta en agenda*; iii) la *formulación de la política* correspondiente; iv) la aprobación de *legislación* o reglamentos para su implementación; v) la *implementación* [y gestión] de la política por los funcionarios o ejecutores; y vi) la *evaluación* de los resultados [y monitoreo]. (J. Kelly, 2003: 63)



i) **La identificación y priorización del problema:**

¿Cómo una política pública puede sintonizarse con los problemas socialmente compartidos?

Intentar comprender las reales dimensiones de las necesidades y problemas, como los temas de mayor interés a ser abordados mediante políticas públicas, está más distante de la capacidad empática que pueden tener los “técnicos” al traducir sentimientos e imaginarios. “La representación no es un todo objetivo. Es una construcción que resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos liberan para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses”. (A. Roth, 2006: 58)

En esta fase es imprescindible el rol que juegan los propios actores sociales, pero también, los académicos, los políticos, la administración pública y los medios de

comunicación, en la identificación y la difusión del problema. La capacidad y el interés de realizar diagnósticos y radiografías sociales, constituyen la base fundamental para el levantamiento de políticas y programas, que respondan a la realidad misma de los hechos.

Si bien es cierto que la definición de un problema es un asunto político *per se*, no significa que se debe renunciar a todo intento de definición objetiva. En esta fase se vuelve cada vez más importante orientar hacia los diagnósticos participativos, en los que se puede hacer uso de una gran variedad de fuentes e instrumentos como: estudios empíricos, planes estratégicos, mapeos situacionales, indicadores de progreso en materia de derechos humanos, el análisis estructural de problemas, grupos focales, o de aportes más estructurados como la estadística social, la contabilidad nacional, las plataformas de información, entre otros, con el propósito de proporcionar información suficiente y confiable, que permita conocer mejor el problema antes de que se tome una decisión relativa a la intervención pública.

La definición del problema en sí, consiste en identificar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles. “En efecto, toda colectividad enfrenta un número casi infinito de problemas, y el proceso por el cual éstos puedan ser catalogados de interés público para formar parte de la agenda del gobierno como asuntos prioritarios, está sujeto a muchos factores. No es suficiente que un problema sea importante – de estos hay muchos- sino que pase por el embudo que determina cuál problema será atendido y en qué grado”. (J. Kelly, 2003: 64)

ii) La puesta en agenda

Desde una descripción general, el término agenda se utiliza para señalar el conjunto de temas percibidos como problemas, que se encuentran posicionados en el debate público y que ameritan la intervención de las autoridades, fundamentalmente estatales. En la arena

política no toda idea entra a la agenda, como no todos los temas de la agenda se convierten en políticas públicas. De ahí que, “poco se avanza con afirmar que el ciclo de la política pública se inicia cuando una cuestión socialmente problematizada se incorpora a la agenda”. (C. Díaz, s.f., s.p.)

Por el contrario, varias evidencias han demostrado que los temas propuestos por la sociedad civil, pocas veces se incorporan en el andamiaje de los planes nacionales. Dificultad expresa en las limitaciones de encontrar aliados comunes hacia un mismo objetivo y el escenario radicalmente inequitativo de la estructura social. Por lo tanto, una agenda no siempre es fija, al contrario siempre estará supeditada a las maniobras e incertidumbres. Aunque también, “sería ingenuo pensar, además, que algún día todos los ciudadanos tuvieran un acceso igual a la definición de la agenda pública, independientemente de los recursos económicos de los cuales disponen”. (J. Kelly, 2003: 67)

Además de que haya un número ilimitado de problemas y aspiraciones, también hay que considerar que siempre existirá una cantidad limitada de recursos esperando ser distribuidos en una amplia población. “Jamás será posible tener políticas públicas eficaces para responder a todas las demandas y preocupaciones de los ciudadanos, ni siquiera en un país sumamente desarrollado [...] Tampoco debemos pensar que sea posible satisfacer a la gente en cuanto a los problemas que cada uno piensa que deben ser atendidos, porque todo el mundo tiene su propio concepto de lo que es importante”. (J. Kelly, 2003: pp. 65-66)

Para que un problema logre su inscripción en la agenda pública, de acuerdo a Cobb y Elder (1972), Citado por Roth, deben cumplir al menos tres condiciones: i) el tema tiene que ser de competencia de las autoridades públicas, ii) la distancia entre el deber ser y el ser resulte suficientemente acentuada como para exigir una acción política, y iii) el

problema tiene que presentarse bajo un código o lenguaje adecuado (técnica, ideológica y políticamente), para que la autoridad pública pueda tratarlo. (A. Roth, 2006: 61)

El proceso de fijación de la agenda pública no va a ser siempre idéntico, “mientras otros tienen una capacidad desproporcionada de representación de sus propios intereses. La participación es un bien que se distribuye de manera muy heterogénea.” (E. Lahera, 2002: 78). Es entonces cuando los diferentes actores entran en desventaja a competir con una variedad de estrategias de incidencia y que reflejan sus capacidades, invenciones, posibilidades, posiciones y recursos; constituyendo en esta fase un reto más, para la construcción de espacios de diálogo y consensos.

iii) **El diseño o la formulación de la política**

“Sin duda, la planificación promete más que la improvisación, y la comprensión íntegra de los procesos de elaboración e implantación de las políticas públicas favorece el resultado final.” (J. Kelly, 2003: 59) A pesar de constituirse un mérito lograr que un problema o aspiración colectiva se incluya en la agenda pública y luego sea considerado entre las prioridades del gobierno, recién empieza a tomar forma con el diseño de las políticas públicas, como un proceso dinámico y de ajustes permanentes.

Aunque es frecuente que son los gobiernos quienes toman las decisiones y determinan los objetivos a alcanzar, así como las metodologías y los recursos asignados, en este proceso intervienen una variedad de actores, a través de una serie de incidencias y presiones como: chantajes, negociaciones, acuerdos, consensos, capacidades, propaganda, movilización, comunicación, información y tiempo; lo que de alguna manera explica por qué no siempre las decisiones son las más “racionales” o las más coherentes, y porque los planes son menos sustentables y factibles.

Es cuando se vuelve necesario concebir la planificación como una herramienta prospectiva, para anticipar las evoluciones. Una brújula que hay que calibrar

frecuentemente para reducir las incertidumbres y las incoherencias de las políticas, para direccionar los objetivos a las situaciones y oportunidades, y también como un lugar de intercambio y diálogo. Esto es optar por “una planificación *emergente*, entendiendo ésta como una planificación capaz de tomar en cuenta los fenómenos que aparecen de manera no deliberada, a medida que se implementa las políticas planeadas”. (A. Roth, 2006: 86)

Diseñar políticas públicas a largo plazo (mientras dure el problema y no sólo el gobierno) constituye también una característica de la eficiencia administrativa. Mientras varias autoridades públicas se sumergen en la acción inmediata y urgente, descuidan de lo importante. Por ejemplo, aunque algunos gobiernos deban enfrentar problemas como desastres naturales, no es recomendable que adopten decisiones apresuradas. “Sin que estas sean consideradas contra otras opciones y medidas en cuanto a sus impactos relativos, en términos de *eficiencia* (¿cuánto cuesta?), *eficacia* (¿se cumplirán los propósitos?) y *justicia* (¿se beneficiarán las persona idóneas?), (¿se distribuyen los costos de manera equitativa?) (J. Kelly, 2003: 69)

Los nuevos modelos de gestión pública, ponen a disposición de los diseñadores y planificadores un amplio espectro de herramientas, que responden tanto al qué hacer, como al cómo hacerlo: “diagnóstico de situación y organizacionales, análisis de decisiones, de viabilidad y de coherencia, análisis costo-beneficio, y costo-efectividad, a través de círculos de calidad, de tormenta de ideas, de la explicación de valores y la retroalimentación diagnóstica, modelos de simulación y construcción de escenarios” (C. Díaz, s.f.: s.p.)

Sin embargo, esta fase del ciclo no se agota con el diseño en sí, hay que prever “el establecimiento de garantías para el ‘compromiso de ejecución’, la determinación del instrumento requerido para la formulación de la política, su tramitación legislativa e intra-burocrática y su promulgación y divulgación, tareas todas que exigen el recurso a técnicas

de negociación efectiva, de toma de decisiones, de planificación y programación, de diseño de normas atendiendo a análisis de coherencia política y evaluación jurídica, de determinación de mecanismos de coordinación, consulta y asignación de recursos”. (C. Díaz, s.f., s.p.)

Las políticas públicas tienen que diseñarse para que sean factibles y realistas tomando en cuenta a las instituciones ejecutoras, las capacidades administrativas de los funcionarios responsables y las alianzas estratégicas. Supone el mejoramiento organizacional, la incorporación de controles operativos, la existencia de sistemas de información, veedurías ciudadanas y la formulación de los indicadores de progreso. Los desafíos más importantes como propios de esta fase del ciclo de políticas son en consecuencia, la gestión del cambio organizacional y de la apertura a la innovación.

Pero, más allá de prever las garantías para sus resultados, que son necesarias y legítimas, en esta fase de las políticas, la visión de derechos y la participación, debe enmarcar la determinación de prioridades, la definición de objetivos, la selección de normativas, la orientación de estrategias y los ámbitos administrativos y financieros. Así mismo, el mapeo de capacidades disponibles y necesarias (capacidades para descifrar el contexto, negociación, representación, administración, y liderazgo, entre otras), para el crecimiento personal social, con motivo de las políticas públicas.

iv) La legislación y reglamentación

Una vez formulada una política pública, que en principio debe guardar coherencia con las leyes y éstas con la normativa nacional e internacional, amerita su respaldo en cuerpo legal y en caso de no existirlo, se hace necesaria una reglamentación. Aquello se constituye en un soporte fundamental para el mejor desarrollo de la política, por cuanto, “la suma de las reglas formales en el país representa el producto de un momento preciso en el

ciclo de las políticas públicas. [Además] más allá de las constituciones, las leyes son el mecanismo básico para fijar los lineamientos de las políticas públicas” (J. Kelly, 2003: 71-72)

Particularmente en la fase de su implementación es crucial contemplar con todos los procesos formales, técnicos y normativos, que se requieren en la implantación de las políticas públicas. Las leyes representan principios importantes, pero aunque a veces se cuenta con ellas, regularmente dejan muchos aspectos abiertos para su operatividad, en este caso hay que considerar que si aquello amerita urgencia los gobiernos tienen la potestad para reglamentar las leyes mediante decisiones ejecutivas.

En otras ocasiones, aunque el mayor número de leyes llegan desde el ejecutivo, son los legisladores quienes aprueban o modifican, por lo tanto es allí donde pueden incidirse las políticas públicas, convirtiéndose para el efecto en generadoras de jurisprudencia. Al tiempo que, si las políticas incorporan a sectores indígenas u otras nacionalidades, será necesaria también la observancia del derecho consuetudinario.

v) La implementación y gestión

Sólo con la implementación empieza el ejercicio real de las políticas públicas que hasta esta etapa se habían moldeado en el diseño y los discursos. Es en donde se encuentran aspectos que fortalecen o barreras que dificultan su eficacia. La ejecución de las políticas públicas, tiene que ver con el poner a rodar los diseños, los insumos y las estructuras. “Consiste en el conjunto de acciones destinado a alcanzar los objetivos establecidos por la política. Es la puesta en práctica, la realización de la política”. (C. Díaz, s.f.: s.p.)

Aunque “la implementación perfecta es perfectamente inalcanzable”, (A. Roth, 2006: 108) considerar a la implementación de las políticas públicas como un problema exclusivamente administrativo o técnico, parece demasiado reductor y simplificador, ya

que deja de lado su dimensión política, en el que confluyen las alianzas, los acuerdos, el manejo de los conflictos, las decisiones; como las construcciones ideológicas, culturales con sus sistemas de prioridades y valores.

La importancia en este proceso de articulación entre el diseño y los imperativos de funcionalidad, organización, legitimidad social pone en evidencia el carácter imprescindible de construir pactos sociales amplios. Los agentes económicos, ideológicos y políticos, entran en el juego de la política y con ello se mueven los engranajes de apoyo, de indiferencia o de desmovilización. Por lo que, el técnico o responsable de las políticas públicas debe tener la capacidad suficiente para sumar aliados, captar los indecisos y neutralizar las fuerzas opositoras.

Si en la fase del diseño se previeron para la implementación márgenes de maniobra, con criterios técnicos y políticos, es posible que tenga más éxito del esperado. Sin embargo, “cuando surgen divergencias entre los objetivos planteados por una política pública y las acciones de los encargados de su implementación, se dice que existe un problema de *agencia*”; (Kelly, 2003: 77) porque si bien, la gestión de la política no puede ser perfecta, la orientación de las políticas públicas deben ser manejables, bajo los parámetros de la eficiencia, eficacia e impacto.

“Lo ideal para un administración encargada de la implementación de una política es que se disponga de la capacidad, de la autoridad y de los recursos que le permitan ejecutar a cabalidad su tarea y, además, que sea capaz de resistir a presiones externas.” (A. Roth, 2006: 132). En su accionar se hace uso de los sistemas de planificación e información, así como de los modelos de administración, gestión, el monitoreo de procesos, el mapeo de alcances, la auditoría gubernamental y las mediciones de resultados.

En esta fase, nuevamente, se hace visible el impacto que generan los enfoques de las políticas públicas a la hora de su implementación. Cada vez es más fuerte el

cuestionamiento de la inviabilidad absoluta desde arriba llamada *top-down* y la tendencia generalizada en la construcción de nuevas subjetividades desde el fortalecimiento de la sociedad civil, denominada *bottom-up*; o lo que es similar las implementadas desde afuera, y las construidas desde las localidades.

“Estas dos concepciones del proceso de implementación de una política pública reflejan también la controversia existente entre los que creen más en el control, la planeación, la jerarquía y la responsabilidad como mejor estrategia para lograr los objetivos y los que creen más bien en la espontaneidad, en la capacidad de aprendizaje, en la adaptación y en la concertación” (A. Roth, 2006: 110)

Mientras que otros tratadistas le apuestan por algunas posiciones intermedias como el enfoque del buen gobierno, la gestión pública, en este ejercicio se insiste en la participación como un medio de emancipación y los derechos como una responsabilidad ética y social, que permita enfrentar los mayores problemas que acechan a la humanidad, originadas en las inequidades, las exclusiones e intolerancias y demostradas en la pobreza, la exclusión y el racismo.

vi) La evaluación

¿Cómo determinar el éxito de una política pública? ¿Cómo saber si se han cumplido los objetivos propuestos? o ¿Si se han alcanzado los impactos esperados? A pesar de que “los ciudadanos nunca están del todo satisfechos con lo que hacen sus gobiernos y hasta los gobernantes frecuentemente se decepcionan con los resultados de sus propios esfuerzos”. (J. Kelly, 2003: 78) Si estas apreciaciones no son lo suficientemente confiables, argumentadas y fiables, con facilidad se puede emitir criterios con mucha subjetividad, que desvirtúan los resultados y vulneran la credibilidad.

Se vuelve importante que los gobiernos y los ciudadanos sepan lo que se ha logrado, o los avances en términos de acciones específicas en relación a una política. Sin embargo, un proceso transparente irá más allá de conseguir legitimidad o apoyo electoral por sus resultados y garantizará amplios espacios de veedurías y control social. Desde esta perspectiva, “la evaluación debe alimentar el debate democrático para así favorecer las prácticas pluralistas y fomente la deliberación más que la sumisión ante el poder político”. (A. Roth, 2006: 135)

Una de las grandes limitaciones en las políticas públicas, consiste precisamente en obviar la evaluación, ya sea porque los impactos no son favorables y los resultados les desacredita a los responsables o porque se requiere de recursos para su implementación. Además, “el desarrollo de la evaluación de las políticas públicas no encuentra su legitimación únicamente en las deficiencias del Estado, sino también en el hecho de que los problemas que éste busca resolver, controlar o mitigar [...] son siempre más complejos e inciertos en cuanto a medios, resultados y efectos” (A. Roth, 2006: 137)

Aunque en la práctica como las demás fases del ciclo se configuran como un proceso dinámico e interdependiente. La evaluación entendida como un proceso científico, técnico, político, integral, permanente, se ha constituido en la disciplina auxiliar de las políticas públicas, que de acuerdo a Majone, (1997), citado por André-Noël Roth Deubel, “se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos”.⁵⁶

Organizar un plan de evaluación consiste entre otras interrogantes responder a: ¿Qué evaluar? ¿Para qué? ¿Cómo? ¿Cuándo? ¿Dónde? ¿Quiénes? “Exige la definición y delimitación del objeto de la evaluación y la identificación de quienes serán sus destinatarios, de las cuales dependen la determinación de quienes son los encargados de

⁵⁶ André-Noël Roth Deubel, *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Editorial Gente Nueva, 2006, p. 137

llevarla adelante (evaluadores internos y/o externos, políticos y/o técnicos), su tipo, contenidos y alcances, el momento en que se efectúa y las técnicas a utilizar” (C. Díaz, s.f: s.p.).

Aunque la evaluación se ubica al final del ciclo de las políticas públicas, es una actividad transversal de todas las fases, como un antes (diagnóstico), durante (sobre la marcha) y después (resultados e impactos). Descansa en el uso apropiado de herramientas cuantitativas y cualitativas, como la estadística, las entrevistas, las encuestas, los sondeos, el estudio de documentos, el análisis de informes, los grupos focales. “En efecto, la evaluación constituye también un primer paso hacia la formulación de una nueva agenda para las políticas públicas. Cuando la evaluación indica que no se ha logrado del todo el objetivo -cosa que ocurre casi siempre- de nuevo surge un ‘problema’ que empieza a transitar el camino hacia la agenda de reformas”. (Kelly, 2003: p. 78)

La evaluación tampoco se limita a las dimensiones técnicas, para que se convierta en socialmente útil, de acuerdo a Kelly, debería tomarse en cuenta ciertas reglas. La primera es que la evaluación debería ser incorporada como una parte integral desde su diseño inicial; la segunda, sugiere que el evaluador debería ser un ente independiente de la unidad ejecutora; y la tercera, se refiere a la transparencia, recalando que no hay mejor evaluador que el ciudadano y el contribuyente. (Kelly, 2003: 78-79)

En esta fase, los indicadores de derechos humanos, como los elaborados por el Comité DESC, constituyen una base importante para valorar las políticas públicas desde el ámbito de los derechos. Pero incluso, más que la evaluación en sí, las políticas públicas que despierten la conciencia y la corresponsabilidad, que es difícil cuantificar, siempre serán mejores de aquellas que fomentan la dependencia, el paternalismo y la sumisión.

Tomando en consideración esta perspectiva, en el siguiente capítulo se diseñan las políticas educativas para la educación básica en el Ecuador, sin la menor intención de ser

planes terminados, más aún si no se ha elaborado con la participación de los diferentes actores, como ha sido la tónica de este planteamiento, por lo que sólo algunos lineamientos para del debate y la reconstrucción colectiva. “Ni el Desarrollo Humano, ni la Gobernabilidad Democrática son posibles si, al mismo tiempo, no se desarrollan las condiciones que permitan a las personas generar estructuras de poder ciudadano”.⁵⁷

Capítulo 3: Propuestas metodológicas para el desarrollo de políticas públicas de educación básica, centrado en las personas y el aprendizaje

*“Había que meterse todo aquello en la cabeza del modo que fuera, disfrutándole o aborreciéndole. Tamaña coerción produjo en mí un desaliento tan grande que, tras mi examen final pasé un año entero sin encontrar el más mínimo placer en la consideración de ningún problema científico”. Albert Einstein, citado por Sergio Dávila Espinosa.*⁵⁸

Este relato representa algunas de las experiencias desagradables por las que aun pasan varios estudiantes en sus aulas de clases, que asisten por obligación o terminan desertando; resultado de una educación tradicional, centrada en el docente, que decide por cuenta propia, qué, cómo, cuándo enseñar. Este tipo de educación privilegia la memorización de contenidos, el cumplimiento de las programaciones, el avance del pensum de estudios, el acatamiento de la disciplina y las normas del buen comportamiento.

Aquello, mientras la responsabilidad del Estado, es garantizar el derecho a una educación de calidad, que de acuerdo a la Observación General número 13 del Comité DESC, consiste en volver a la educación asequible, accesible, adaptable y aceptable,⁵⁹ y en la normativa nacional “la educación se centrará en el ser humano y garantizará su

⁵⁷ Javier Mujica, “Desarrollo, derechos humanos y políticas públicas: la ecuación necesaria”, Perú, CEDAL , s.f., diapositiva 14, en www.derechos.org/ve/.../ponencias/DESARROLLO,%20DERECHOS%20HUMANOS%20Y%20POLITICAS%20PUBLICAS.ppt

⁵⁸ Sergio Dávila Espinosa, “El aprendizaje Significativo”, en Contexto Educativo, *Revista Digital de Educación y Nuevas Tecnologías*, No. 9, julio 2000, en <http://contexto-educativo.com.ar/2000/7/nota-08.htm>

⁵⁹ Ver Capítulo I, pp. 22-24

desarrollo holístico”, (Art. 27) con la finalidad de “desarrollar las capacidades y potencialidades individuales y colectivas de la población. (Art. 343)

En concordancia con estos principios, en éste capítulo se diseñan algunas políticas educativas, tomando como *centro a la persona y su proceso de aprendizaje*; no sin antes, insistir en la importancia de ubicar a la educación en la prioridad de inversión social, sin las cuales, esta aspiración seguirá en la postergación y el desaliento. Al respecto, precisa mencionar el caso ejemplar de Finlandia cuando se pregunta: “¿Qué puede explicar el excelente rendimiento de los alumnos finlandeses? Que allí sea una cuestión nacional no es una declaración retórica. Se trata de planificación, presupuestos y profesionalidad. Y el efecto combinado de instituciones, escuela y familia”.⁶⁰

3.1 Implementar un manejo curricular, desde la perspectiva del aprendizaje

“La educación [...] tiene que adaptar sus estructuras y métodos de enseñanza a las nuevas necesidades. Se trata de pasar de un paradigma centrado en la enseñanza y la transmisión de conocimientos a otro centrado en el aprendizaje y el desarrollo de competencias transferibles a contextos diferentes en el tiempo y en el espacio.”
UNESCO, 1998⁶¹

El manejo curricular como elemento fundamental de la práctica educativa, es parte sustantiva de los criterios de *aceptabilidad y adaptabilidad*, según las cuales, la forma y el fondo de la educación debe guardar congruencia entre los programas de estudio y los métodos pedagógicos, con las necesidades de aprendizaje y las particularidades de cada contexto.(Comité DESC, O.G. 13, numeral 6, literales c y d) Por lo tanto, una de las primeras tareas para emprender cambios cualitativos en la educación, consistiría en trabajar en una nueva propuesta de diseño curricular, desde el enfoque del aprendizaje.

⁶⁰ La Vanguardia.es, “En educación, toda Europa mira a Finlandia”, 3 de octubre de 2005, en: http://www.stecyl.es/Prensa/051003_lv_Europa_mira_Finlandia.htm

⁶¹ *Un modelo educativo centrado en el aprendizaje*, s.l., s.f., p. 1, en http://www.itesm.mx/va/dide/modelo/libro/capitulos_espanol/pdf/cap_2.pdf

Este diseño curricular, a diferente al de la educación tradicional o conductual que se centró en el docente y la enseñanza; y, la propuesta de la Escuela Nueva que se volcó exclusivamente hacia los estudiantes, las nuevas corrientes pedagógicas exigen comprender que en el centro de la acción pedagógica, lo más importante es el *proceso de aprendizaje*, como una posibilidad real de tomar en serio al ser humano, con sus individualidades y talentos. Pero, antes de seguir con este tema, ameritan algunas precisiones de lo que se concibe por aprendizaje y manejo curricular:

Según Piaget, “Aprender es un camino que hace el sujeto para conocerse a sí mismo y conocer el entorno. Proceso intransferible pero que es necesario compartir y construirlo con los demás.”⁶² En tanto, para Vygotsky el aprendizaje es un proceso de interacción entre sujeto y contexto histórico-social, donde el lenguaje desempeña un papel esencial.⁶³ Mientras para Reuven Feuerstein, en su teoría de aprendizaje mediado define como, “el camino en el que los estímulos emitidos por el entorno son transformados por un agente ‘mediador’, generalmente los padres, tutores o educadores”.⁶⁴

A su vez, el currículo desde un enfoque genérico puede definirse como “un diseño mediante el cual se seleccionan y organizan los contenidos culturales que una sociedad estima adecuados para ser transmitidos a las nuevas generaciones”,⁶⁵ y desde una visión más pragmática se entiende como la integración de los objetivos, el pensum de estudios, las estrategias metodológicas, los recursos didácticos, las orientaciones didácticas, la evaluación, los textos y materiales educativos.

⁶² En: Autores varios, “Piaget en el aula”, en *Cuadernos de Pedagogía No 63*, 1988, p 3, en http://www.cimeac.com/pdf/piaget_en_el_aula.pdf

⁶³ Abel Romo Pedraza, “El enfoque sociocultural del aprendizaje de Vygotsky”, en *Monografías.com*, en <http://www.monografias.com/trabajos10/gotsky/gotsky.shtml>

⁶⁴ Lorenzo Tébar Belmonte, *El perfil del profesor mediador*, España, Aula XXI, Santillana, 2003, p. 29

⁶⁵ Ministerio de Desarrollo Humano “Nuevos Programas de Estudio de la Reforma Educativa: parte I”, citado por Cindy Hanks y Delio Tolaba, *Diseño Curricular y la Creación de Materiales*, Bolivia, Serie pedagógica Universidad NUR, Imprenta Sirena, 1998, p 16

En lo que sigue, el ejercicio consiste en organizar un manejo curricular con todos estos componentes, centrado en el estudiante, considerando que una posibilidad de acompañar en el proceso de aprendizaje y crecimiento, desde sus individualidades (fondo de experiencias, intereses, motivaciones, problemas, estilos y ritmos de aprendizaje, inteligencias múltiples); pero también a sus derechos de elegir, participar y decidir en las diferentes fases de la acción pedagógica.

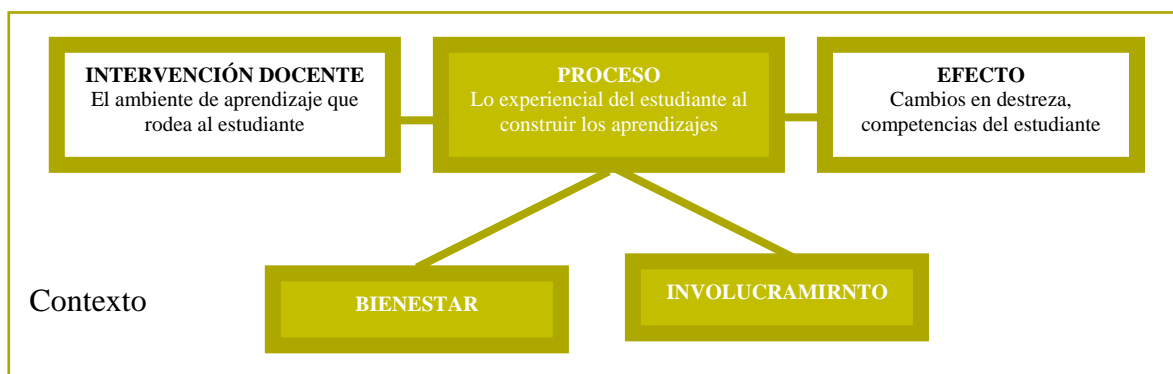
Al respecto, uno de los aportes para una educación centrada en la persona, se encuentra en la propuesta de innovación educativa, desarrollada por la Educación Experiencial,⁶⁶ según la cual, tomar la perspectiva del estudiante significa hacernos una imagen lo más clara posible de sus sentimientos, significados, sentidos y emociones, que fluye en el estudiante en el momento que genera sus aprendizajes. Se trata de percibir desde su mundo, proyectarse desde su interior y entender desde sus visiones. La educación experiencial mira hacia adentro, trata de “entrar al interior de los demás para sentir lo que experimentan [...] Todo lo demás –principios de práctica e intervenciones- tienen aquí su origen”.⁶⁷

Desde este planteamiento, la respuesta a la construcción de calidad educativa, va más allá de generar experiencias de autodescubrimiento o autoexploración, con las que usualmente se le tiende a relacionar. Tampoco se encuentra al evaluar la intervención docente y sus condiciones del contexto (perfil del docente, metodologías, materiales, ambientes, laboratorios, programaciones, pensum), o los resultados del aprendizaje (desarrollo de destrezas, competencias, habilidades); sino, fundamentalmente se encuentra en el proceso de aprendizaje.

⁶⁶ Propuesta de innovación educativa desarrollada por el CEGO (Centro de Educación Experiencial) de Lovaina-Bélgica y marco conceptual del Promebaz (Proyecto de mejoramiento de la calidad de los aprendizajes en el Azuay)

⁶⁷ Ferre Laevers, Ludo Hielen y Daniëlle Daniela, *La práctica experiencial con niños y niñas de 6 a 12 años en la educación básica*, traducción del Neerlandés por Marjan Engels, et al., Cuenca, 2008, p. 172.

Así, la calidad educativa desde el enfoque experiencial se refleja en dos conceptos de esta experiencia: el *bienestar* de los estudiantes y su *involucramiento* en las actividades de aprendizaje, que de manera gráfica se presenta a continuación, el diagrama desarrollado por el Promebaz:⁶⁸



El *bienestar* se refiere a cómo se encuentran los estudiantes social y emocionalmente: ¿están felices, alegres, relajados, espontáneos, llenos de energía? El bienestar es como sentirse en su casa, ser uno mismo; lo que resulta en espontaneidad, vitalidad, paz interior. El bienestar entonces, es el indicador apropiado de un desarrollo emocional sano y una condición para el aprendizaje.

El *involucramiento* por su parte, tiene que ver con, ¿cómo va? el proceso de aprendizaje de los estudiantes: ¿se concentran?, ¿trabajan con dedicación?, ¿se sienten motivados intrínsecamente? El involucramiento se refleja en la actividad mental intensa, en la concentración, a dejarse absorber, llevarse por una cosa, a ser motivado por algo, a disfrutar cuando uno está explorando. Es un estado donde el estudiante opera al límite máximo de sus capacidades. El conjunto de todas estas características convierte al involucramiento en el indicador de excelencia, para evaluar los procesos de aprendizaje y el desarrollo que tienen lugar en el estudiante.

⁶⁸ Promebaz, *Con nuevos lentes: manejo curricular desde la mirada de los niños y niñas*, Cuenca, AH/Editorial, 2007, p. 31

Bajo esta premisa, un buen manejo curricular que potencie una educación de calidad se consigue particularmente en la medida que el docente logra aumentar los niveles de bienestar e involucramiento de sus estudiantes en los aprendizajes. (Promebaz, 2007: 37-84). Todo lo demás, como el ambiente del aula, la intervención del docente, el contexto, los materiales, las programaciones, si bien son importantes, no constituyen criterios de una práctica docente exitosa –son medios- como tampoco las competencias desarrolladas, porque muchas de ellas se lograrán fuera del centro educativo o después de egresar del centro escolar.

Con relación al *pensum de estudios*, como componente del manejo curricular que se presenta a través del conjunto de áreas curriculares, con la carga horaria como en el caso de la Reforma Curricular de la Educación Básica,⁶⁹ y en otros casos de manera más detallada, en el que se incluye los contenidos temáticos por cada una de las disciplinas de estudio y por años de escolaridad, como plan oficial debe integrar las diferentes aspiraciones y realidades que encierran al país. Esta acción sólo será óptima en la medida que se consiga incorporar las experiencias de los diferentes especialistas en el tema, pero de manera particular de los docentes y actores sociales.

Al respecto, existen algunas experiencias que deberían ser tomadas en consideración al momento de emprender esta tarea como es el caso de Universidad Rural de Cali-Colombia,⁷⁰ que le permitió superar el dilema siempre presente entre conocimiento teórico y práctico, mediante la integración curricular. En este espacio de aprendizaje, iniciaron con una investigación del lugar, que les permitiera comprender mejor cuáles eran los principales problemas que debían enfrentar; luego, definieron los campos de acción y las competencias que se debían cultivar para formar los nuevos profesionales (docentes y

⁶⁹ Ministerio de Educación, *Reforma Curricular de la Educación Básica*, 1996, p. 12

⁷⁰ Cindy Hanks y Delio Tolaba, *Diseño Curricular y la Creación de Materiales*, Bolivia, Serie pedagógica Universidad NUR, Imprenta Sirena, 1998, pp. 33-40

promotores comunitarios); y sólo después lograron armar un componente curricular en función de los roles presentes y futuros que desempeñarían los habitantes de la localidad.

La tendencia ha sido partir de una situación concreta, a partir de la cual se deben buscar las diferentes disciplinas y desagregar los temas más específicos a ser abordados. Por ejemplo, “no se cuenta con agua adecuada para el consumo humano”, luego se identifican las diferentes disciplinas (salud, economía, lenguaje) que se relacionan con el caso y se seleccionan los contenidos más específicos a ser abordados (cuidado del cuerpo, costos, comunicaciones). Esta forma de diseñar un currículo además de romper con la fragmentación arbitraria de las disciplinas, permite un entendimiento global de los temas de estudio, mantienen el interés y con mayor facilidad ingresan a las operaciones intelectuales más complejas.

Por ende, es un ejercicio pendiente. Sin duda, es más fácil organizar un pensum de estudios de manera tradicional, “desde arriba”, creyendo que se puede decidir lo que se debe o no se debe enseñar, pero con el mayor riesgo de seguir reproduciendo un sistema escolar anclado en la historia. Pues, ubicar en el centro del proceso educativo a la persona, exige un verdadero respeto de las identidades y una comprensión profunda de su realidad. Nadie mejor que los propios involucrados para expresar sus verdaderas motivaciones y aspiraciones, como para decidir lo que les resulta útil y significativo incluir en su plan de estudios.

En cuanto a las *estrategias metodológicas* que integran métodos, técnicas, procedimientos, que desde una visión clásica han sido considerados como instrumentos para la transmisión de conocimientos de maestro a alumno, las nuevas corrientes educativas, de las cuales se alimenta la visión del aprendizaje, ve en las metodologías los medios a través de los cuales es posible reconstruir saberes y mediar en la adquisición de

aprendizajes, en las que las relaciones afectivas y comunicativas cobran preponderancia, así como los espacios alternativos no escolarizados que propenden a la metacognición.

Desde este análisis, seleccionar metodologías interactivas e innovadoras, sin duda será una tarea creativa e importante, pero aunque respondan a las últimas corrientes pedagógicas, no constituyen garantía de una buena práctica educativa; por ejemplo, aquello es muy evidente cuando algunos estudiantes aprenden mejor en trabajos cooperativos, mientras otros lo hacen solos y en ocasiones esto puede variar dependiendo de sus estados de ánimo. Las metodologías, al igual que el pensum de estudios, están en la parte de la intervención docente y no en el proceso.

Aquello no excluye al docente la posibilidad de apoyarse en las mejores y más variadas metodologías, su efectividad estará garantizada en la medida que logren mantener el interés y les permita involucrarse en el tema de estudio. De todas maneras, lo más importante será que las metodologías se adapten a los estudiantes y no los estudiantes a las metodologías, en función de las inteligencias múltiples y sus diferentes ritmos de aprendizaje, esencialmente.

En cuanto a los *recursos didácticos* como: carteles, láminas, guías, textos, diapositivas, maquetas, equipos de laboratorio, materiales del lugar, al igual que las metodologías, aunque constituyen auxiliares muy importantes para la adquisición de nuevos aprendizajes, al final se convierten en medios y no fines del proceso educativo; también sin descartar que contar con recursos pedagógicos actualizados, variados, adecuados y suficientes, siempre apoyarán en la enseñanza-aprendizaje.

Para el efecto, los recursos más apropiados serán aquellos que consigan los mejores resultados de aprendizaje, que generalmente ocurre cuando se incorporan actividades que les permite a los estudiantes además de escuchar, ver, demostrar y hacer. Al respecto, Eloy Anello y Juanita de Hernández sostienen, “Puesto que los cinco sentidos son las ventanas

por medio de las cuales el ser humano se conecta con la realidad física y aprende acerca de ella, el aprendizaje generalmente es más eficaz cuando se involucran a los diferentes sentidos”.⁷¹

Aquello no significa que los mejores recursos serán los más modernos o costosos, en algunos casos se podrá elaborar con materiales del lugar (rincones de estudio, talleres de artes, periódico mural, huerto escolar, muestrarios de plantas y animales) y en otras ocasiones hasta se puede prescindir de aquellos, como por ejemplo, cuando se organiza un simposio, un debate o una dramatización. En esta categoría de recursos se encuentran también los textos educativos y que merecen una atención especial.

Primero, porque en nuestro sistema escolar son de uso generalizado y muchas veces reemplazan la tarea del docente. Segundo, porque en su mayoría responden a la perspectiva de la enseñanza y hasta representan contextos diferentes al lugar en el que se aplican. Estas características demuestran la necesidad de rediseñar los textos que en la actualidad se utilizan, para que de alguna manera respeten el desarrollo pedagógico y psicológico de los estudiantes al menos en generalidades (lo ideal sería textos individualizados), o a su vez nuevos textos que sirvan como medios de información y consulta.

En relación a los *horarios de clases*, aunque todavía se considere como una forma adecuada para la organización pedagógica, son la más clara representación del condicionamiento al que ha sido sometido la humanidad, cuando el manejo del tiempo ya en la edad media empezó a ser la principal variable del control social, como lo señala Michel Foucault, “en las escuelas elementales, el recorte del tiempo se hace cada vez más

⁷¹ Eloy Anello y Juanita de Hernández, *Educación Potencializadora*, Ecuador, Programa de capacitación en Liderazgo Educativo, Convenio: Unidad Técnica EB/PRODEC-Universidad NÚR, Gráficas Universal, 1998 p. 39

sutil; las actividades se hallan ceñidas cada vez más por órdenes a las que hay que responder inmediatamente”.⁷²

De esta manera, en el sistema educativo formal, se han ido organizando períodos cada vez más cortos de tiempo para el tratamiento de las diferentes asignaturas, hasta reducirse en la actualidad a 30 minutos en los establecimientos nocturnos y 45 minutos en los establecimientos diurnos, aquello sumado a la corta jornada de trabajo diario, las sesiones de aprendizaje quedan reducidas para el tratamiento superficial y clásico (expositivo) de los temas, limitándose las posibilidades de adaptaciones curriculares, desatendiéndose a quienes requieren del apoyo personalizado, o frustrando algunas iniciativas de los estudiantes.

Al contrario, desde una visión centrada en el aprendizaje y la persona, el tiempo ocupa un plano secundario, porque la mirada está puesta en lo que ocurre con cada experiencia de aprendizaje y con la principal preocupación del docente para atender a cada uno de los estudiantes según sus necesidades. Desde este enfoque, lo más importante es que la experiencia de aprendizaje fluya según su cauce normal, “natural”, sin las presiones de los demás agentes, menos por el tiempo. Así, existe el tiempo suficiente para experimentar con nuevos métodos, recursos y adaptaciones curriculares.

Pensar en un horario alternativo, que sea más flexible e incorpore mayor tiempo para el tratamiento de las asignaturas y la integralidad de las ciencias, es el planteamiento de una educación centrada en la persona. Frente al horario diario, existe la posibilidad de juntar los períodos, o de manera más innovadora, hacer una nueva distribución de temas por semana. En una educación centrada en la persona, también los tiempos se adecuan a los requerimientos de sus estudiantes y no los estudiantes a la fragmentación de los tiempos.

⁷² Michel Foucault, *Los cuerpos dóciles* [1975] en “Vigilar y castigar”, Siglo XXI, México/Madrid, 1994, p. 154

Para cerrar esta sección se hace mención al tema de las *expectativas* o los modelos mentales y su influencia en los resultados de los aprendizajes, ya que si bien no son parte del manejo curricular formal, se podría incluir como parte del currículo oculto. Estos temas que casi siempre se encuentra fuera de los debates educativos, que no se ven, pero se sienten, que no se dicen pero se proyectan la acción pedagógica, inciden y moldean la calidad de los aprendizajes y de la sociedad a la que se proyecta.

Aquello se ha demostrado en varios casos, como el de una maestra a la que le entregaron dos grupos de estudiantes, manifestándole antes de que iniciara su labor, que los estudiantes del paralelo “A” son los mejores y dedicados; mientras que los del paralelo “B”, tienen algunas dificultades y necesitan ser exigidos. Los resultados de los rendimientos al finalizar el año lectivo se cumplieron con lo anunciado, cuando realmente se había distribuido al azar. O el caso de otra maestra, que consiguió convirtió a sus estudiantes de un barrio marginal en profesionales exitosos, cuando algunos estudios habían coincidido en que no tendrían ninguna esperanza. (E. Anello y J. de Hernández, 1998: p. 178)

“Todos respondemos a las expectativas que los demás tienen de nosotros. Cuanto más importante sea la otra persona en nuestra vida, más influencia tendrá sus expectativas en nosotros”.⁷³ Esta es la relación que se genera entre maestros, maestras y estudiantes; por lo tanto de sus expectativas depende en gran medida su autoimagen, su autoestima y su desarrollo. Demuestra una vez, más el poder de las expectativas en los resultados de los aprendizajes, en las relaciones con sus estudiantes y de lo que se espera de la educación en general.

Pues, éstos son los temas que se consideran más relevantes a la hora de abordar un manejo curricular, considerando que más importante que un listado de contenidos o de

⁷³ Diana Berest, Cindy Hanks y Ana María Montaña, *Estrategias Educativas para el Aprendizaje Activo*, Ecuador, Programa de capacitación en Liderazgo Educativo, Convenio: Unidad Técnica EB/PRODEC-Universidad NÚR, Gráficas Universal, 1999 p. 29

estrategias pedagógicas, es el cambio de enfoque que se consiga, hasta ponerse “*los lentes del aprendizaje*”. Situado en este nivel es más probable una educación que respete a la persona, su identidad, sus aspiraciones y su nivel de desarrollo. Promueva una formación integral como derecho, pero también en los derechos que serán seleccionados participativamente con todos los actores, a la hora de armar una malla curricular nacional.

3.2 Ampliar y/o adecuar la infraestructura y el equipamiento

Una segunda línea de acción de las políticas públicas tiene que ver con los locales educativos y su implementación, que en perspectiva de los derechos se encuentran en las características de *asequibilidad* y *accesibilidad* particularmente. Según estos criterios, deben existir suficientes instituciones y en buenas condiciones, con la protección debida, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, bibliotecas, comedor, servicios de informática. La educación debe ser asequible para todos y todas, en lo material y económico, especialmente para los grupos vulnerables de hecho, de derecho y de atención prioritaria. (Comité DESC, O.G. 13, numeral 6, literales a y b)

Haciendo algo de historia sobre la infraestructura escolar, vale señalar que particularmente “la mayoría de los sistemas de educación pública en el mundo fueron organizados a finales del siglo XVIII conforme a la nueva tecnología de producción asociada con la manufactura y las líneas de producción de las fábricas. Con el modelo de fábrica en mente, las instituciones escolares fueron organizadas para la masificación de la educación”.⁷⁴

De esta tendencia aún no se escapa la construcción de ambientes educativos en el país. Según Hugo Venegas, “Muchas veces los constructores de las escuelas tienen un solo modelo que reproducen en cualquier zona geográfica, sin considerar su función, las

⁷⁴ OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) “Calidad y equidad de la educación”, Boletín, en <http://www.oei.es/equidad.htm>

necesidades de los docentes y de los niños, peor aún los criterios de los arquitectos o de la propia población.”⁷⁵ Y agrega, “la mayoría de escuelas públicas en Ecuador están sobrepobladas. En lugar de construir otras escuelas, se levantan un sinnúmero de aulas y lo que anteriormente eran espacios de juego ahora son nuevos paralelos”. (H. Venegas, 2007: 73)

Una educación centrada en la persona y el aprendizaje, requiere de infraestructura adecuada para este fin. Las instituciones educativas deben ser más cómodas, abiertas y seguras. Contar con una variedad de ambientes adecuados a los requerimientos de los estudiantes es lo que cuenta, entre los más importantes se encuentran: un lugar para la conversación informal (sala de llegada), para el aprendizaje más formal (sala de clases), para la distracción, (patios, sala de juegos, taller de manualidades), para el reforzamiento práctico (laboratorios), para el descanso (lugar para la siesta) y un salón de conferencias.

Además, con un manejo curricular centrado en la persona, en el que se rompe la ubicación clásica (tradicional) de los estudiantes por paralelos o edades y se organizan de acuerdo a sus capacidades e intereses, los ambientes deben ser lo más “abiertos”, de tal modo que cuando requieran participar con otros niveles lo puedan hacer. Esto conlleva en algunos casos a acondicionar las plantas ya existentes, reconstruir las más clásicas o incorporar con esta visión las que vayan a implementarse.

Tampoco significa que se pretenda equiparar a la infraestructura escolar de países “desarrollados” como es el caso de Europa, en donde las escuelas públicas cuentan con amplios comedores y piscina, menos construir siempre con materiales modernos (hierro, ladrillo), porque para algunos sectores será más apropiado el uso de los recursos del lugar. Lo que más interesa, es que sean pensados para el bienestar de los estudiantes y la funcionalidad de la tarea docente; que los planos prototipos que utilizan los organismos

⁷⁵ Hugo Venegas Guzmán, *Educación de calidad para todas y todos. Una propuesta ciudadana para el ejercicio de derechos en el ámbito educativo*, Quito-Ecuador, Serie Cuadernos del Contrato Social por la Educación N° 5, Editorial Activa, 2007, p. 72

encargadas de la construcción escolar, pensados desde el cemento, los ladrillos y los márgenes de utilidad, deben ser modificados por diseños para seres humanos en formación.

Ello requiere mejorar la realidad presentada en el diagnóstico inicial⁷⁶ y por lo menos dotar de condiciones básicas como “la construcción, mantenimiento y dotación suficiente, adecuada de servicios básicos como servicios higiénicos, agua apta para el consumo humano, energía eléctrica, alcantarillado y saneamiento, eliminación de desechos, teléfono (principalmente por la responsabilidad de comunicación en casos de emergencias con los padres o centros médicos o de protección civil), entre otros”. (H. Venegas, 2007: 74)

En los sectores urbanos, hay que tomar en cuenta que durante las últimas décadas no se han creado instituciones educativas fiscales y varias de ellas cada año se ven obligadas a limitar su cupo de matrícula por no contar con suficiente infraestructura. Así mismo, existen varias instituciones que tienen que compartir sus ambientes con otros establecimientos, lo que les ocasiona serios inconvenientes. Esta sería una de las mayores limitaciones, para organizar una educación más personalizada con 20 a 25 estudiantes como máximo por paralelo, ampliar la jornada de trabajo e incorporar iniciativas de innovación educativa.

También en cuanto al *equipamiento*, en esta época de la globalización y la informática, es imperioso que todas las instituciones educativas cuenten con computadoras, internet, biblioteca y laboratorio de ciencias. Por ejemplo en el Japón, los niños y niñas de edad muy tempranas (5 años) disponen del equipo necesario para entrenarse en técnicas de mercadeo. Así también, el mobiliario debe ser lo suficientemente cómodo y funcional, por las largas jornadas que permanecen los estudiantes en las aulas y porque las nuevas metodologías requieren de cambios de ubicación permanente.

⁷⁶ Ver Capítulo I, pp. 9-14.

De otra parte, buena implementación de las instituciones debe incorporar el adecentamiento del local, con pinturas, gráficos, adornos, plantas y cuadros de acuerdo al espacio, el motivo y a la edad, en varias ocasiones son los mismos trabajos de los estudiantes los que son ubicados en lugares visibles, como insumos para su inspiración o recuerdo de las lecciones aprendidas; por supuesto, no es para nada nuevo aquello, el gran desfase se produce porque a pesar de ello, en la mayoría de instituciones no se implementan.

En fin, las limitaciones de ambientes o espacios adecuados, no pueden ser una limitante, en primer momento para el acceso a la educación como mínimo esencial, o la selección de una institución de su interés; y, en segundo lugar como condición para el ejercicio de una educación de calidad, en los que se provea de seguridad física y emocional, para un desarrollo integral. Instituciones saludables para crecer al margen de los ruidos y la contaminación. Armoniosos para disfrutar de relaciones horizontales, equitativas, fortalecer su autoestima y sus capacidades.

3.3 Mejorar las capacidades y condiciones de los docentes

Disponer de un diseño curricular ideal y una infraestructura de primera, no serviría de mucho si no se cuenta con profesionales de la educación debidamente capacitados y comprometidos con su labor educativa. Esta línea de acción está más relacionada con el criterio de *asequibilidad* que involucra docentes calificados con salarios competitivos. (Comité DESC, O.G. 13, numeral 6, literales a) Al respecto, resulta ilustrativo lo que ocurre en Finlandia, considerado uno de los países líderes en eficiencia educativa a nivel mundial, en donde para ser docente se requiere un alto nivel de preparación y pasar rigurosas pruebas de selección.

Ser un maestro de primaria requiere seis años de carrera en la universidad. Las universidades que ofrecen titulaciones de magisterio en Finlandia sólo pueden aceptar al 15% de los alumnos que solicitan matricularse cada año, generando una gran selección [...] los aspirantes deben sufrir dos procesos previos de selección. El primer proceso se lleva a cabo en una unidad de evaluación centralizada (Universidad de Jyväskylä), uno de cuyos criterios es que el expediente del candidato debe superar el 9 de media en sus estudios de bachillerato. Una segunda selección se hace en las facultades de Educación. Entre otros aspectos se evalúa la competencia lectora y escrita de los aspirantes, la capacidad de empatía y comunicación de los mismos, habilidades artísticas, musicales y de alta competencia matemática [...] Tras 6.400 horas de formación-estudio.⁷⁷

Sin duda, son varias las condiciones favorables en Finlandia que contribuyen a la eficiencia educativa, pero si algo caracteriza el perfecto funcionamiento del sistema escolar son los maestros y maestras que además de lo expuesto, trabajan 7 horas de clases diarias y reciben un sueldo mínimo de US\$3,974.03, lo que demuestra que obviamente todo aquello no sería posible si la profesión docente no fuera atractiva económicamente. En este país la carrera docente es una de las más populares y tiene tanto prestigio social como ser médico o abogado.

Las políticas públicas integrales con enfoque de derechos, no puede excluir al maestro y maestra de su titularidad de derechos; exigen un examen sistémico de la realidad educativa y de las condiciones en las que se desenvuelve el magisterio nacional. Reconocer y valorar la labor abnegada, delicada y sacrificada del docente, y tratar de “ponerse en sus zapatos”, permitirá tomar una actitud más humana, con la que permita encontrar soluciones satisfactorias, que permitan mejorar sus competencias, actitud y vocación, frente a lo cual se esperaría que:

⁷⁷ “En educación, toda Europa mira a Finlandia”, *La Vanguardia.es*, 3 de octubre de 2005, en: http://www.stecyl.es/Prensa/051003_lv_Europa_mira_Finlandia.htm

Primero, quienes ingresen a las filas del magisterio, lo hagan porque se sienten identificados y atraídos por esta labor, más no porque se les cerraron las posibilidades de otras carreras, menos porque consideren que es más fácil los estudios o lo vean como únicamente una fuente de ingresos. Luego, deben permanecer en ella, porque consideran que es la mejor opción y se sienten bien de su pertenencia, como bien lo señala Amartya Sen "...la 'capacidad' refleja la libertad de una persona para elegir entre vidas alternativas, es decir, entre determinadas combinaciones de 'funciones' que representan las cosas que podemos hacer y las diversas formas de ser",⁷⁸ para no referirse exclusivamente a su profesionalización, sino también a las opciones de vida.

Durante su formación docente deben recibir la más exigente y calificada instrucción, como en todas las demás carreras, que requieren de tiempo completo de estudio. Una formación integral que incluya los campos: académico (cada una de las disciplinas y sus didácticas), social (el liderazgo, la investigación y animación comunitaria), y ético (axiológico y moral), de tal manera que en su labor les permita un dominio de los principios pedagógicos, psicológicos, sociológicos, filosóficos y epistemológicos, y sean capaces de buscar en estas fuentes los aspectos que se ponen de manifiesto en el proceso de enseñanza aprendizaje, de acuerdo al contexto en el que se desempeñan.

Después, en su carrera docente requieren de un mejoramiento profesional permanente, gratuito, sostenido y de calidad. Para esta labor, se requiere cambiar la clásica capacitación masificada y por cascada desde "arriba" que es frecuente en el Ministerio de Educación, a través de la DINAMEP (desde la perspectiva de la enseñanza), por una asesoría técnica, calificada que surja de acuerdo a las necesidades particulares de cada docente o institución educativa, con talleres cortos, sesiones de reflexión e intercambio y

⁷⁸ Amartya Kumar Sen, "Capacidades, libertades y desarrollo", por J. Francisco Álvarez, publicado en Máiz Ramón. (comp.)(2001), *Teorías políticas contemporáneas*, Valencia, Tirant lo blanch, p. 8, en http://www.uned.es/dpto_log/jalvarez/publicaciones/sen2001.pdf

fundamentalmente con el acompañamiento en sus aulas, es decir desde la perspectiva del aprendizaje.⁷⁹

Desde la experiencia del Promebaz, se ha podido comprobar que existe desarticulación entre los programas de formación y capacitación, lo que genera incertidumbre o confusión en los docentes. De otra parte, es necesario visibilizar que la labor del docente no se limita a las clases de aula, es un ejercicio que integra los procesos educativos y comunitarios, que demanda de nuevas competencias y tiempos para cumplir satisfactoriamente su tarea, al servicio del barrio o la comunidad. La formación inicial y la capacitación permanente deben responder a estas necesidades.

Además de su formación y profesionalización, se hace necesario mejorar su autoestima y el reconocimiento social, que en parte se irá construyendo a partir de las acciones ya mencionadas, pero también a través de campañas publicitarias y paulatinamente mejorando sus condiciones de vida, con sueldos dignos, equiparados al menos con el costo de la canasta básica de quienes ingresan al magisterio, para que les permita vivir cómodamente y puedan dedicarse a sus tareas a tiempo completo; de tal manera que ingresar al magisterio se convierta en un privilegio de méritos, excelencia y dignidad.

Si hacemos las carreras pedagógicas más atractivas, en todos los aspectos, pero con mayores exigencias, evidentemente serán elegidas por quienes sienten verdadera vocación, sabiendo que, además, recibirán una mejor remuneración que la actual. Las políticas de mejoramiento educativo con más probabilidad tendrán mayor asidero, porque ellos mismos serán los pioneros de las innovaciones. Desde una perspectiva del aprendizaje, son los maestros y maestras los “co-investigadores del proceso educativo y generadores de las prácticas de innovación. Asumen un rol activo, crítico y propositivo; ellos no reciben lo

⁷⁹ Algunas experiencias de estas prácticas se encuentran sistematizadas por Bart van der Bijl y Peter van Sanden en *Innovación educativa desde adentro*, Cuenca-Ecuador, serie Promebaz, Gráficas Hernández, 2008 pp. 1-175

que para otros significa calidad, lo construyen y lo ponen en práctica desde sus propios laboratorios de aprendizaje”.⁸⁰

En síntesis, una mirada de derechos y una perspectiva del aprendizaje, pone a los docentes en un doble desafío. Por una parte, impartir una educación de calidad, desde la perspectiva del aprendizaje, requiere ser formados y capacitados desde este enfoque. De otro lado, el ejercicio eficiente de su labor, frente a sus estudiantes como un derecho, como la promoción de los mismos, demanda también la exigibilidad de sus derechos a ser considerados como profesionales con altura y dignidad.

3.4 Incorporar un sistema de rendición de cuentas e incentivos

*“El mundo se moverá en una dirección ética, sólo si queremos ir en esa dirección. Es nuestra responsabilidad y nuestro destino el que está en juego”.*⁸¹

Resultaría ilusorio pensar que el mejoramiento de la calidad de la educación se consigue vía decretos o con el incremento presupuestario. Contar con un manejo curricular eficaz, infraestructura y equipamiento adecuado, profesionales de la educación altamente calificados y motivados, sin duda son factores importantes, pero evaluar sus desempeños sigue siendo un requerimiento que sólo será posible comprobar en la calidad de aprendizajes, que promueven los docentes y en los diferentes roles que desempeñan los demás funcionarios.

Cada uno de los actores y en los diferentes niveles del sector educativo, tiene la obligación constitucional⁸² y ética de ser parte activa en esta campaña de rendir cuentas de sus actos a la ciudadanía. Por su parte, el Ministerio de Educación a nivel central debe

⁸⁰ Gonzalo Reyes Pesántez, “La innovación educativa desde el enfoque experiencial. La participación más que una metodología, una condición de empoderamiento y potenciación”, en *Programa Andino d Derechos Humanos: Revista de Aportes Andinos*, No. 23, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2008, en http://www.uasb.edu.ec/padh_contenido.php?pagpath=1&swpath=infb&cd_centro=5&ug=ig&cd=1773

⁸¹ Edgar Morin, “Introducción al pensamiento complejo”, en *Foro Planetari*, 2005, en <http://www.foroplanetario.com.ar/docs/Articulos.php?IdArticulo=2>

⁸² Establecido en los Arts. 83, núm. 11; 208, núm. 2; 346; Disposiciones Transitorias: Decimonovena.

rendir cuentas permanentes de sus planes, políticas, programas, al país. Las Direcciones Provinciales de su administración y gestión a los docentes, sociedad, comités estudiantiles, y autoridades nacionales. Las autoridades institucionales de su gestión, a los docentes, padres y madres de familia, estudiantes, líderes comunitarios y autoridades provinciales. Por su parte los docentes, de su tarea pedagógica, a los estudiantes, padres y madres de familia, autoridades institucionales y provinciales.

Como debe ser un proceso técnico, lo más objetivo y consensuado, que tienen que ver con todo el componente del derecho a una educación de calidad, se sugiere empezar el análisis a partir de los criterios de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, y aceptabilidad, organizados en diferentes talleres, de acuerdo a los objetivos y niveles de operatividad, en el que se determinen las metodologías, los enfoques, los propósitos, como el conjunto de indicadores que integrarán el sistema de evaluación, de tal manera que:

Para determinar la *Asequibilidad*, los indicadores serían:

- el número y la calidad de las instituciones educativas
- la cantidad y calidad del equipamiento
- la cantidad y calidad de los recursos didácticos
- el tipo y calidad de servicios básicos como: laboratorios, biblioteca, baterías, sistemas de agua, luz, internet, entre otros.

Para la *Accesibilidad*, que incluye la no discriminación:

- el porcentaje de estudiantes que están dentro y fuera del sistema educativo, por zonas geográficas, identidad cultural o posición social
- la accesibilidad material, que incorpora los medios necesarios para el acceso, como los servicios de transporte, las tecnologías informáticas para el acceso a programas de educación a distancia.

- la accesibilidad económica, con el tema de la gratuidad y los recursos habilitantes para su acceso y permanencia.

Para la *Adaptabilidad*:

- las calidad de los programas de estudio y los métodos pedagógicos, (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, para los padres.

Finalmente, para la *Aceptabilidad*:

- si la educación se adapta y responde a las necesidades de los estudiantes en los contextos culturales y sociales variados.

Los resultados de la rendición de cuentas deben ser la principal referencia para la permanencia o el cambio de los puestos de funcionarios y docentes, como ocurre en Chile, donde las principales autoridades nacionales duran por un período de ocho años y en Uruguay los equipos colegiados designados con la intervención del Parlamento han permanecido durante algunos gobiernos (C. Braslavsky y G. Cosse, 2006: 10), para dar continuidad y sostenimiento a las políticas educativas. Estas experiencias deben ser trasladadas para todos los funcionarios que ocupan cargos directivos, los cuales deberían permanecer mientras demuestren eficiencia y gocen del apoyo de quienes resultan sus usuarios.

Por su parte, como una forma de motivar y capitalizar las mejores experiencias e iniciativas por el mejoramiento de los aprendizajes, de los modelos de gestión u otras prácticas novedosas, debe incorporarse un sistema de incentivos que pueden ser económicos y/o simbólicos, a través de pasantías, estudios, condecoraciones, bonos, asensos o cambios, Tanto la rendición de cuentas, como el sistema de incentivos, debe ser parte de la nueva Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (docentes),

como en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (administrativos en el sistema educativo), de acuerdo a los principios constitucionales.

Los sistemas de evaluación e incentivos deben ser liderados por agentes externos, confiables, imparciales y técnicos. Para el efecto, la Constitución Política incluye en el Art.346 la existencia de “una institución pública, con autonomía, de evaluación integral interna y externa que promueva la calidad de la educación”. Entendiéndose que los sistemas serán dinámicos, flexibles y revisados permanentemente a la luz de los informes de país, que demanda el Comité DESC.

3.5 Impulsar un modelo de gestión educativa estratégica e integral

*“No se trata de tener el ‘poder’ para cambiar la realidad, sino de construir nuevos poderes, nuevas capacidades de toda la sociedad [...]”*⁸³

Para anclar los elementos de las políticas educativas expuestos, se requieren de instituciones innovadoras, dinámicas y creativas. Las circunstancias actuales demandan de instituciones inteligentes, que sean capaces de hacer frente a las exigencias sociales y ser protagonistas de los cambios e innovaciones. Por su parte, los líderes educativos requieren no sólo de competencias científicas y técnicas, sino también de competencias éticas y sociales, por cuanto, en su tarea diaria encuentran la necesidad de articular los procesos de aprendizajes con los fenómenos sociales como la migración, el mercado, la producción, la cultura, pero también con las normas de convivencia y el bienestar.

Lamentablemente, la mayoría de instituciones educativas,⁸⁴ en el mejor de los casos permanecen alineadas a los estilos de la administración científica vigentes cuando “Su identidad profesional se tejía sobre la idea de ser administradores, construida desde la

⁸³ José Luis Coraggio, “Las políticas públicas participativas: ¿Obstáculo o requisito para el desarrollo local?”, Ponencia presentada en el panel “Construcción de poder político y gestión pública participativa en el ámbito local” del II Seminario Nacional *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*, organizado por CENOC-CEDES-UNGS, 2003, pg. 3, en <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/ponencia%20CENOC%202.pdf>

⁸⁴ Para este acápite, al hablar de instituciones educativas se hace referencia tanto a las administraciones centrales del Ministerio de Educación y Direcciones Provinciales, como a los Centros Educativos.

teoría clásica de las organizaciones, fuertemente arraigada en los idearios, textos y en la formación de directivos y profesores.”⁸⁵ O como en nuestro contexto, en el que la mayoría de administradores educativos han asumido esta función, sin una preparación académica para desempeñar este rol.

Si bien, el proceso administrativo encierra más tareas, como planificar, ejecutar, monitorear y evaluar integralmente a una organización. Las principales autoridades de los centros educativos, como se ha podido auscultar en los cursos para Administradores Educativos, se sienten orgullosos en su función en la medida que son capaces de controlar a sus subalternos, cumplir a cabalidad con lo que les solicitan las autoridades superiores, conseguir ayudas externas y mantener el “poder” de convocatoria, entre lo que consideran las funciones más importantes.

Esta tendencia, junto al desmantelamiento del sector público, entre ellos la educación, por el modelo neoliberal, ha ido configurando con el pasar de los tiempos en lo que ahora se conoce como algunas patologías, cuyos signos más comunes son la burocratización, la superposición de tareas, la lentitud de los procesos, las pérdidas injustificadas de tiempo, la resistencia al cambio, el apego a los reglamentos, la invalidación de iniciativas y la pérdida de visión, calidad, y sentido de los servicios. (IIPE, s.f.: 1)

Una política educativa sistémica, no puede dejar al margen, a quienes lideran las estructuras administrativas, en las que hay que montar una serie de acciones, normas, disposiciones y que luego pueden bloquear o limitar sus resultados. como lo señala Güendel “El enfoque de los derechos humanos busca construir mecanismos jurídicos y políticos que transformen las instituciones y, consecuentemente, la vida social y cotidiana

⁸⁵ Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE), “Gestión Educativa Estratégica”, s.l., Módulo II, s.f., p. 1, en http://unidades.cepes.gob.mx/upnhermosillo/materiales_diplomadogestion/Gestion%20Educativa%20Estrategica.%20Modulo%202%20IIPE.doc

de las personas con base en una nueva ética del desarrollo humano”.⁸⁶

Es preciso por lo tanto, ir reemplazando los modelos administrativos por nuevos sistemas visionarios que se encuentra en la gestión educativa, estratégica e integral, con la participación activa de sus actores, pero también buscando referencias en sus destinatarios. Se requiere de nuevas actitudes y competencias, capaces de convertir a las instituciones educativas en organizaciones pilotos, dinámicas y prospectivas. Es en esta línea que los proceso de descentralización, desconcentración son necesarios y urgentes, como los mecanismos de participación y control social.

Con esta visión, son imprescindibles los diagnósticos participativos, generar proyectos, organizar redes y alianzas estratégicas entre las diferentes instancias del sistema educativo, con proyección y pensamiento sistémico. Fortalecer el trabajo en equipo, encaminado a construir desde la diversidad y el respeto una comunidad educativa fuerte, armónica y solidaria; en la que la comunicación, la creatividad, la inclusión, el aporte reflexivo, la flexibilidad, la invención, el disenso, la democracia, la capacidad de seguir aprendiendo, formen parte de la filosofía institucional y la práctica diaria.

Abrir las organizaciones al aprendizaje, para que sean capaces no solo de incorporarse a los cambios, sino promoverlos, estén dispuestas a experimentar y generar nuevas aproximaciones, reconozcan sus fortalezas, pero también sus debilidades y oportunidades, capitalizar las experiencias de otros y compartirlas con sus colegas, sin reservas ni restricciones, rompiendo las barreras de la inercia y el temor, favoreciendo la claridad de propósitos y fundamentando la necesidad de transformación.

También es parte de esta alternativa de liderazgo organizacional contar con acompañamiento y asesoría permanente de equipos especializados y experimentados. La complejidad y la incertidumbre harán de la función gestionaaria una oportunidad de

⁸⁶ Ludwig Güendel, *La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía*, s.l., s.f., pg. 173, en http://www.cep.cl/UNRISD/References/Ref_Costa_Rica/L-690_politica.pdf

enfrentar constantes retos y desafíos, por lo que es crucial que se apoyen en el lugar de los hechos a los directivos, habilitando espacios para identificar dificultades y se generen estrategias de intervención adecuadas.

Promover una cultura organizacional cohesionada con una visión de futuro, en las que la razón de ser de las instituciones educativas (la generación de aprendizajes) sea el sueño y la inspiración del trabajo cooperativo de todos. No obstante, se requiere del gestor, las habilidades para sinergizar, animar y motivar; ampliar los flujos de la comunicación y socializar los planes, los proyectos, desplegando sentido de pertenencia e impulso en las acciones. Es necesario también contagiar con energía positiva para el trabajo cooperativo, con ambientes cálidos, horizontales y amigables, en los que la consulta sea la mejor opción para tomar decisiones acertadas.

Estas entre otras de las características, supone reemplazar las aproximaciones simples, que se intentan controlar desde lo que en algún momento tuvo vigencia el paradigma de la racionalidad, para pensarlas y asumirlas desde la complejidad e imaginarlas como ciclos abiertos de acción y experimentación. Es un saber de abstracción capaz de ligar conocimiento y acción, ética y política y gestión y liderazgo; encaminado a recuperar el sentido y la razón de ser de una institucionalidad educativa eficiente, cálida y equitativa, capaz de brindar una educación de calidad como un derecho de todos y todas.

3.6 ¿Las condiciones de educabilidad?

Hasta ahora, contar con instituciones educativas eficientes e insumos adecuados, sin lugar a dudas es una buena contribución a la tarea educativa. No obstante, el contexto en el que se desenvuelve cada persona puede ser un potencial o una limitante para apropiarse del derecho a una educación de calidad. En este sentido, las políticas públicas que se orienten al mejoramiento de la calidad de los aprendizajes, no pueden limitarse a programas

pedagógicos encerrándose de la sociedad en su conjunto. Es necesario de una visión integral y sistémica, para que en coordinación con los demás ministerios, se incorporen simultáneamente planes para mejorar las condiciones de vida de la población, con salud, trabajo, vivienda, seguridad.

“Aquellas que tienen un gran capital social, humano, económico y cultural se posicionarán exitosamente en la sociedad por contar con recursos que les permiten aprovechar al máximo las oportunidades que la sociedad les ofrece. Quienes no cuentan con ninguna forma de capital, al no recibir ningún tipo de recursos que le provea la sociedad, están condenados a la pobreza y la exclusión.”⁸⁷ Y en este país “Las barreras y limitaciones son muchas. Pero tres amenazas, estrechamente ligadas entre sí, sobresalen como peligros al ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia en el Ecuador de hoy: las desigualdades sociales, la falta de calidad en las relaciones y servicios y una cultura que no reconoce las voces de los jóvenes ciudadanos.” (Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia-UNICEF-Fundación Observatorio Social del Ecuador, 2006: 190)

A éstos problemas se incorporan algunos más, como resultado de los flujos migratorios, los altos índices de consumo de alcohol, la desintegración familiar y el desempleo. Una tarea amplia y compleja que debe enfrentar el Estado en la garantía de los derechos, como herencia de una serie de gobernantes despóticos, autoritarios, patrimoniales, clientelares y corruptos. Sin embargo, también subyace una labor compartida de las organizaciones sociales, ONGs, empresarios, medios de comunicación, los mismos padres y madres de familia y de la colectividad en general; sin los cuales, los

⁸⁷ Néstor López y Juan Carlos Tedesco, “Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina”, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO, Documento para discusión - versión preliminar, s.f., p. 25, en http://www.iipe-buenosaires.org.ar/_pdf/documentos/educabilidad.PDF

esfuerzos del gobierno pueden ser endebles o peor aún, acrecentar la dependencia y el asistencialismo, que varias veces ha paralizado y bloqueado las capacidades locales.

En este sentido, cobra relevancia el fortalecimiento comunitario, como un primer escenario en el que confluyen las condiciones más cotidianas de educabilidad. Desde este ámbito, quizás la primera tarea y la más importante consiste en organizarse e identificar cuál es la realidad particular de su contexto y de cada familia, y cómo influye en los procesos más amplios de aprendizaje. Luego, determinar las estrategias y líneas de acción que desde sus competencias pueden contribuir a este propósito, como las instancias y los mecanismos que pueden usar para la exigibilidad de sus derechos.

Convertir en una “comunidad educativa viviente”, será el principal objetivo de esta misión, con el mejor ejemplo de sus padres, madres, líderes y autoridades, como patrimonio de congruencia y de las mejores lecciones para sus hijos y las nuevas generaciones. En la que las actitudes y los programas que incitan a la violencia sean reemplazados por trabajos comunitarios, como expresión de solidaridad, respeto, justicia y paz. Un lugar de encuentro entre pares para compartir programas socioculturales, deportivos, artísticos; y en el que juntos padres e hijos, visiten bibliotecas, museos, ferias y más lugares de crecimiento y entretenimiento.

Finalmente, generar espacios de diálogo, apoyo y orientación, que ni siquiera dependen de recursos, para compartir con los niños, niñas y adolescentes que reiteradamente manifiestan que no tienen quien les escuche y entienda. Pues, avanzamos en una sociedad en la que cada vez más las familias están solas, el individualismo impera y la lucha por ser el mejor erosiona los valores de una convivencia solidaria; ante lo cual existe una corresponsabilidad compartida, pero de manera particular de los padres y docentes, que son los agentes más cercanos de intervención y en quienes al final se vuelcan los sueños por una sociedad más justa, equitativa y solidaria.

Conclusiones:

A pesar de considerarse a la educación, como la principal fuente de crecimiento personal y del desarrollo social; y, de existir una serie de compromisos asumidos en los convenios y tratados internacionales de los derechos humanos, como en sus propias Constituciones, en el Ecuador la educación ha pasado a un segundo plano, que con excepción de algunas iniciativas de los gobiernos de Eloy Alfaro (laicidad de la educación), Jaime Roldós (significativo presupuesto) y del actual Régimen, no se ha conseguido posesionar como prioridad en la agenda pública, lo que ha ocasionado que amplios sectores de la población en edad escolar aún se encuentren fuera del sistema educativo y de quienes lo reciben sea de baja calidad.

En este escenario es evidente la carencia de políticas educativas globales y sostenidas del Estado ecuatoriano, más bien, se han incorporado algunos programas tendientes a mejorar la calidad de la educación por iniciativa y con la subvención de los organismos de crédito internacional, que han tenido vigencia mientras duren los presupuestos, pero sin conseguir los objetivos planteados. Esto demuestra que de alguna manera, para mejorar los procesos educativos no basta contar con la normatividad favorable y algunos recursos financieros, si no existe una decisión política de los gobiernos por transformar el sistema educativo integralmente.

De acuerdo al número de niñas, niños y adolescentes que se encuentran fuera del sistema educativo, de la baja calidad de quienes lo reciben, la carencia de los servicios educativos, entre otros, garantizar el derecho a una educación de calidad, de acuerdo a la Observación General número 13 del Comité DESC, para convertir a la educación en asequible, accesible, adaptable y aceptable, sigue siendo una deuda pendiente e impostergable; más aún al constituirse el Ecuador como un Estado constitucional de

derechos y justicia social, y ser parte de los convenios y tratados internacionales de derechos humanos.

Asumir estas responsabilidades requiere de los gobiernos tomar una decisión política de invertir en educación, como la principal herramienta del desarrollo social, asignando el máximo de sus recursos, o al menos el presupuesto establecido en la Constitución (decimoctava disposición transitoria). No obstante, no sólo será necesario el incremento presupuestario si no se recuperan la rectoría del Ministerio de Educación y se implementan políticas públicas, integrales, sostenidas y con una visión de derechos, que vayan más allá de la duración de un gobierno.

Desde este planteamiento, se considera que las políticas educativas tomando como centralidad a la persona y la perspectiva del aprendizaje deben promover serias transformaciones de los siguientes componentes del sistema educativo: el manejo curricular, la infraestructura, el equipamiento, las capacidades y condiciones de los docentes, la gestión institucional en todos los niveles, la legislación educativa y las condiciones de educabilidad. Como se comprenderá, una misión amplia y compleja, en la que intervienen además varios factores e intereses.

Por lo que, creer que un mejoramiento cualitativo de la educación se conseguirá con la intervención exclusiva del Estado resulta demasiado ilusorio. Se hace necesario el compromiso y la participación activa de los diferentes sectores sociales, empresariales, comunicacionales, y particularmente de las maestras y maestros, de los padres y madres de familia, como actores directos del quehacer educativo y de la formación inicial. Es hora de tomar la educación en serio, más hoy, en la era del conocimiento y la información, en la que la educación adquiere múltiples utilidades y dimensiones, caso contrario se seguirán ampliando de manera acelerada las brechas de la desigualdad, la dependencia y el subdesarrollo.

Bibliografía:

Textos:

Abramovich, Víctor y Christian Courtis, en: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Editorial Trotta, 2002, pp. 79-166

Anello, Eloy, y Juanita de Hernández, *Educación Potencializadora*, Ecuador, Programa de capacitación en Liderazgo Educativo, Convenio: Unidad Técnica EB/PRODEC-Universidad NÚR, Gráficas Universal, 1998

Arango, Rodolfo, *La estructura de los derechos sociales fundamentales*, en *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Colombia, Legis editores SA, 2005 pp. 60-113

Arango, Rodolfo, *El supuesto de hecho de los derechos sociales fundamentales*, en *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Colombia, Legis editores SA, 2005 pp.119-174

Archer, Robert, *Los puntos fuertes de distintas tradiciones: ¿qué es lo que se puede ganar y lo que se puede perder combinando derechos y desarrollo?*, en *Sur: Revista internacional de derechos humanos*, Número 4, Año 3, 2006, en http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452006000100005&script=sci_arttext&tlng=es

Ávila Santamaría, Ramiro (Editor), “Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia”, en Luis Fernando Ávila Linzán et al, *Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis de la doctrina y el derecho comparado*, Quito-Ecuador, Editorial V&M gráficas, 2008

Berest, Dianne, Cindy Hanks, y Ana María Montaña, *Estrategias Educativas para el Aprendizaje Activo*, Ecuador, Programa de capacitación en Liderazgo Educativo, Convenio: Unidad Técnica EB/PRODEC-Universidad NÚR, Gráficas Universal, 1999

Bernal Pulido, Carlos, *El derecho de los derechos*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 287-314

Braslavsky, Cecilia, y Gustavo Cosse, “Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones”, REICE, No. 2e, s.l. Vol. 4, 2006, en http://www.rinace.net/arts/vol4num2e/art1_hm.htm

Díaz, Cristina, *El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción*, s.l., s.f. en, www.bdp.org.ar/facultad/catedras/cp/analisispp/

Ferre, Laevers, Ludo Hielén, y Daniëlle Daniela, *La práctica experiencial con niños y niñas de 6 a 12 años en la educación básica*, traducción del Neerlandés por Marjan Engels, et al., Cuenca, Ingráfica, 2008

Freire, Paulo, *Pedagogía del oprimido*, México, Editorial siglo XXI, 1970

- Freire, Paulo, *Pedagogía de la autonomía. Saberes necesarios para la práctica educativa*, México, siglo XXI, undécima edición, 2006
- Fleury, Sonia, *Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90*, Buenos Aires, 1999, en http://www.nuso.org/upload/articulos/2698_1.pdf
- Foucault, Michel, *Los cuerpos dóciles* [1975] en “Vigilar y castigar”, Siglo XXI, México/Madrid, 1994
- Fung, Archon y Olin Wright, “Experimentos en Democracia Deliberativa”, en Hernández Andrés, *Republicanismo Contemporáneo*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- Hábermas, Jürgen, “Derechos humanos y Soberanía Popular”, en Rafael de Águila, et al., “La Democracia en sus Textos”, Madrid, Alianza Editorial, 1998
- Hanks, Cindy y Delio Tolaba, *Diseño Curricular y la Creación de Materiales*, Bolivia, Serie pedagógica Universidad NUR, Imprenta Sirena, 1998
- Isauni, Ernesto A., Rubén M. Lo Vuolo y Emilio tente Fanfani, *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Argentina, Miño y Dávila Editores, 1991
- Kelly, Janet, *Procesos y práctica: El ciclo de las políticas públicas*, Caracas, Ediciones IESA, 2003
- Laevers, Ferre, Ludo Hielen y Daniëlle Daniela, *La práctica experiencial con niños y niñas de 6 a 12 años en la educación básica*, traducción del Neerlandés por Marjan Engels, et. al., Cuenca, Ingráfica, 2008
- Lahera Parada, Eugenio, “Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas”, en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coordinadores), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Argentina, Miño y Dávila, 2006
- Lahera Parada, Eugenio, *¿Qué es una política pública? en; Introducción a las políticas públicas*, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2002
- Medellín Torres, Pedro, “La política y las políticas públicas en regímenes de ‘obediencias endebles’, Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina” en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coordinadores), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Argentina, Miño y Dávila s.l., 2006
- Meny, Yves, y Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1992
- Pérez Murcia, Luis Eduardo, *La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas*, Bogotá-Colombia, Estudio Socio Jurídico, No. 9, 2007, pp. 142-165, en <http://co.vlex.com/vid/exigibilidad-oacute-educativas-40555203>

- Pérez Murcia, Luís Eduardo, “Seguimiento y evaluación de políticas públicas en perspectiva de derechos humanos: la experiencia de la defensoría del Pueblo de Colombia”, en Comisión Andina de Juristas, *El enfoque de los derechos humanos en las política públicas*, Lima, 2004
- Promebaz (Proyecto de mejoramiento de la calidad de la educación básica en el Azuay), *Con nuevos lentes: manejo curricular desde la mirada de los niños y niñas*, Cuenca-Ecuador, AH/Editorial, 2007
- Promebaz (Proyecto de mejoramiento de la calidad de la educación básica en el Azuay), *Un aula donde quepan todos. Adaptar el currículo a las posibilidades de los niños y niñas*, Cuenca-Ecuador, AH/Editorial, 2008
- Promebaz (Proyecto de mejoramiento de la calidad de la educación básica en el Azuay), *Un aula abierta a la vida. Acercar el currículo a la realidad de los estudiantes*, Cuenca-Ecuador, AH/Editorial, 2008
- Rodríguez Brandao, Carlos, *¿Qué es el método Paulo freire?*, Quito, CEDECO, 1998
- Roth Deubel, André-Noël, *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Editorial Gente Nueva, 2006
- Sen, Amartya Kumar, *Capacidades, libertades y desarrollo*, por J. Francisco Álvarez, publicado en Máiz Ramón. (comp.)(2001), “Teorías políticas contemporáneas”, Valencia, Tirant lo blanch, en:
http://www.uned.es/dpto_log/jalvarez/publicaciones/sen2001.pdf
- Tébar Belmonte, Lorenzo, *El perfil del profesor mediador*, España, Aula XXI, Santillana, 2003
- Torres, Carlos Alberto, “Grandezas y miserias de la educación latinoamericana del siglo veinte”, en Carlos Alberto Torres organ., *Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI*, Buenos Aires, CLACSO, 2001
- Van der Bijl, Bart y Peter Van Sanden, *Innovación educativa desde adentro*, Cuenca-Ecuador, serie Promebaz, Gráficas Hernández, 2008
- Vargas Velásquez, Alejo, *Notas sobre el estado y las políticas públicas*, Bogotá, Almudena Editores, 1999
- Vásconez R., Alison, Rosana Córdova y Pabel Muñoz, “Políticas sociales en Ecuador en el período 1978-2003: Sentidos, contextos y resultados”, en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coordinadores), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Argentina, Miño y Dávila s.l., 2006
- Whitman, Gordon, *Red Pen Blue Pen: The impact of internationally-financed education reform on classroom practice in Ecuador*, s.l., FLACSO-Ecuador, 2004
- Zamboni, Liliana, et.al., *La gestión educativa de la ingeniería enfocada en el proceso*

enseñanza-aprendizaje, Ibero America Summit on Engineering Education, s.f., en <http://www.univap.br/iasee/anais/trabalhos/Gorgone-Gorgone3.pdf>

Instrumentos y sentencias:

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969, en <http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html>

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 1969, en <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965, en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>

Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, 1960, en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/d_c_educ_sp.htm

Constitución Política del Ecuador 2008, publicado en el Registro Oficial No. 448/10/2008

Convención sobre los Derechos del Niño, 1989, en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm

Convenio Número 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989, en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/62_sp.htm

Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia SU-225/98*, del mayo 20 de 1998, en <http://web.minjusticia.gov.co/jurisprudencia/CorteConstitucional/1998/Tutela/SU225-98.htm>

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948, en <http://www.tlahui.com/daddhe.htm#educa>

Declaración de los Derechos del Niño, 1959, en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/25_sp.htm

Declaración del Milenio e Indicadores del Desarrollo Humano, 2000, en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

Declaración y programa de acción de la Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, Durban, 2001, en <http://www.oberaxe.es/files/normativas/477cbe6a193d0/Durban%20en%20castellano.pdf>

Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993, en [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument)

Declaración Mundial sobre educación para todos "Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje" Jomtien-Tailandia, 1990, en <http://www.oei.es/efa2000jomtien.htm>

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, 1992, en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/d_minori_sp.htm

Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Observación General N° 13: El derecho a la educación, Comité DESC, en http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428712&parent_id=425976

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm

Procuraduría General de la Nación, El Derecho a la Educación. La educación en la perspectiva de los derechos humanos, Bogotá-Colombia, Giro Editores, 2006, en http://www.procuraduria.gov.co/imgs/eventos/05052006_libroeducacion.pdf

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", 1998, en <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html>

Supreme Court of United States, Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S: 483, 1954, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, *Iudicium et Vita*, 7ma. Edición, 2000, pp. 374-380

Informes y documentos:

Abramovich, Víctor, "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", Revista de la CEPAL 88-abril, 2006, pp. 35-50, en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/24342/G2289eAbramovich.pdf>

Abramovich, Víctor, "Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina", Documento preparado para una reunión de trabajo sobre: Derechos y Desarrollo en América Latina, CELS, Santiago de Chile, diciembre 9 y 10 del 2004, en <http://idbgroup.org/sds/doc/SOC-Unaaproximacionenfoque-s.pdf>

Aguayo, Pedro, y Sandra Mendoza, "Ciudadanizando la política. Aportes de Políticas Públicas para el Debate Nacional Ecuador 2006", Revista "Al Andar", número 2, Quito, Fundación Ecuador, 2006, pp. 1-19

- Amuyen, “De la vida cotidiana a la Políticas Públicas”, *Espacios de organizaciones sociales*, Argentina, 2006, p. 3, en www.espacioamuyen.org.ar
- Archer, Robert, “Los puntos fuertes de distintas tradiciones: ¿qué es lo que se puede ganar y lo que se puede perder combinando derechos y desarrollo”, en *Sur: Revista internacional de derechos humanos*, Número 4, Año 3, 2006, en surjournal@surjournal.org
- Autores varios, “Piaget en el aula”, en *Cuadernos de Pedagogía No 63*, 1988, p 3, en http://www.cimeac.com/pdf/piaget_en_el_aula.pdf
- Casassus, Juan, “Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)”, UNESCO, 2000, en http://moodle.eclac.cl/file.php/1/documentos/grupo6/Problemas_gestion_educativa.pdf
- Contrato Social por la Educación, (varios informes y documentos) en: <http://www.contratosocialecuador.org.ec/home/index.php>
- Comisión Europea, “Documento de estrategia país 2007-2013”, Ecuador, 2007, en <http://www.delecu.ec.europa.eu/es/EcuadorCSP2007-2013ES.pdf>
- Coraggio, José Luis, “Las políticas públicas participativas: ¿Obstáculo o requisito para el desarrollo local?”, Ponencia presentada en el panel “Construcción de poder político y gestión pública participativa en el ámbito local” del II Seminario Nacional *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*, organizado por CENOC-CEDES-UNGS, 2003, en <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/ponencia%20CENOC%202.pdf>
- Dávila Espinosa, Sergio, “El aprendizaje Significativo”, en *Contexto Educativo, Revista Digital de Educación y Nuevas Tecnologías*, No. 9, julio 2000, en <http://contexto-educativo.com.ar/2000/7/nota-08.htm>
- “En educación, toda Europa mira a Finlandia”, *La Vanguardia.es*, 3 de octubre de 2005, en: http://www.stecyl.es/Prensa/051003_lv_Europa_mira_Finlandia.htm
- Escobar L., Alejandro, “Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década”, en *Monografías.com*, en <http://www.monografias.com/trabajos17/participacion-civil/participacion-civil.shtml>
- Foro Mundial sobre la Educación para todos. Cumplir nuestros compromisos comunes, Dakar, desarrollado del 26 al 28 de abril del 2000, en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>
- Gallegos, Miguel, “La Educación en Latinoamérica y el Caribe: Puntos críticos y utopías”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, números 1-2, México, año/vol. XXXV, 1ero-2do trimestres, 2005, en

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/270/27035202.pdf>

Garretón, Roberto, “Derechos Humanos y Políticas Públicas”, en *Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR*, s.f., s.p., en http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/derechos_humanos_y_politicas_publicas_1.php#02

Güendel, Ludwig, “La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía”, s.l., s.f., en http://www.cep.cl/UNRISD/References/Ref_Costa_Rica/L-690_politica.pdf

Güendel, Ludwig González, “Políticas Públicas y Derechos Humanos”, 2002, pp. 105-125, en <http://www.guadalajara.gob.mx/consejoseguridad/docs/politicas-publicas-derechos-humanos.pdf>

Internacional de Planeamiento Educativo (IPE), “Gestión Educativa Estratégica”, s.l., Módulo II, s.f., en, http://unidades.cepes.gob.mx/upnhermosillo/materiales_diplomadogestion/Gestion%20Educativa%20Estrategica.%20Modulo%202%20IPE.doc

Informe Técnico APRENDO 2007, “Logros académicos y factores asociados”, mayo 2008, en http://www.oei.es/pdfs/INFORME_APRENDO_2007.pdf

Internacional de la educación, “Ecuador: Balance de la situación educativa”, Lararföbundet, s.l., s.f., en <http://www.ei-ie-al.org/portal/Informes%20Lararforbundet/ecuador.pdf>

Katarina, Tomasevski, “Indicadores del derecho a la educación”, s.f. en http://der.jursoc.unlp.edu.ar/catedras_postgrado/get/bajar.php3?apunte=111.

López, Néstor, y Juan Carlos Tedesco, “Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina”, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO, Documento para discusión - versión preliminar, s.f., en <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/pdf/documentos/educabilidad.PDF>

Mayor Federico, “Los 7 saberes”, en *EDUCAR.ORG: Comunidades virtuales de aprendizaje colaborativo*, s.l., s.f., en <http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/Articulos/los7saberes/index.asp>

Milton Luna Tamayo, “La educación en los últimos años en el Ecuador: situación y propuestas”, Ecuador, Cuadernos del Contrato Social por la Educación, número 4, 2006, en, <http://www.contratosocialecuador.org.ec/home/contenidos.php?id=47&identificaArticulo=103>

Ministerio de Educación, *Reforma Curricular de la Educación Básica*, 1996

Morín, Edgar, “Introducción al pensamiento complejo”, en Foro Planetari, 2005, en <http://www.foroplanetario.com.ar/docs/Articulos.php?IdArticulo=2>

- Morin, Edgar, “Los siete saberes necesarios para la educación del futuro”, París, UNESCO, 1999
- Mujica Javier, “Desarrollo, derechos humanos y políticas públicas: la ecuación necesaria”, Perú, CEDAL, en www.derechos.org/ve/.../ponencias/DESARROLLO,%20DERECHOS%20HUMANOS%20Y%20POLITICAS%20PUBLICAS.ppt
- Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia-UNICEF-Fundación Observatorio Social del Ecuador, *Estado de los derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador 2005*, Ecuador, 2006. en <http://www.odna.org/ODNA-PDF/estado.pdf>
- Ossenbach, Gabriela, *La educación en el Ecuador en el período 1944-1983*, Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe, Vol. 10, No. 1, 1999, en http://www.tau.ac.il/eial/X_1/ossenbach.html
- Oszlak, Oscar, *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Documento de Estudios CEDES. Vol. 3, número 2, s.f., en <http://www.anahitxt.com.ar/blog2/wp-content/oszlak-oscar-politicas-publicas-y-regimenes-politicos.pdf>
- Paladines, Carlos, *El impacto del neoliberalismo en la educación en el Ecuador*, 2002, en http://www.fronesis.org/imagen/rmt/documentosrmt/CPaladines_Neoliberalismo_en_Ecuador.pdf
- Pardo Carrero, Martha del Pilar, “La política pública de participación del distrito capital como instrumento de efectividad para el ejercicio del derecho a la participación”, *tesis de Maestría* en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá 2007, en <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis75.pdf>
- PREAL, Fundación Ecuador, Contrato Social por la Educación y Grupo FARO, “Calidad con equidad: El desafío de la educación ecuatoriana”, Ecuador, 2006, p. 22, en <http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=PREAL%20PUBLICACIONES%5CInformes%20de%20Progreso%20Educativo%5CInformes%20Nacionales&Archivo=RC%20Ecuador%202006.pdf>.
- Reyes Pesántez, Gonzalo “La innovación educativa desde el enfoque experiencial. La participación más que una metodología, una condición de empoderamiento y potenciación”, en *Programa Andino de Derechos Humanos: Revista de Aportes Andinos*, No. 23, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2008, en: http://www.uasb.edu.ec/padh_contenido.php?pagpath=1&swpath=infb&cd_centro=5&ug=ig&cd=1773
- Rodríguez U., Manuel Luis, “Introducción al estudio de las Políticas Públicas”, *Revista electrónica de ciencia Política*, Magallanes, 2007, en <http://cienciadelapolitica.blogspot.com/2007/07/introduccion-al-estudio-de-las-politicas.html>

- Romo Pedraza, Abel, “El enfoque sociocultural del aprendizaje de Vygotsky”, en *Monografías.com*, en <http://www.monografias.com/trabajos10/gotsky/gotsky.shtml>
- Samaniego, Juan, “Permanencia y calidad: Dos caras de una misma escuela, el sistema escolar ecuatoriano”, s.l., s.f., en <http://www.fronesis.org/documentos/juan-samaniego-permanencia-calidad.pdf>
- Sánchez Cerón, Manuel, “Influencia del Banco Mundial y la CEPAL en las tendencias educativas recientes en algunos países Latinoamericanos”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, número 004, México, año/vol. XXXI, pp. 55-97, en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/270/27031403.pdf>
- Sen, Amartya, “Capital Humano y Capacidad Humana”, en *Foro de Economía Política*, 2004, en <http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/nobel.htm?200927>
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, *La política de las políticas públicas*, vol. XIII, No. 2, II semestre de 2006, en, http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XIII_N2_2006/05Stein_Tomasini.pdf
- Tomasevski, Katerina, *Contenido y vigencia del derecho a la educación*, en http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Material_Educativo/Contenido-Vigencia.pdf
- Tomasevski Katerina, *Indicadores del derecho a la educación*, en http://der.jursoc.unlp.edu.ar/catedras_postgrado/get/bajar.php3?apunte=111.
- UNESCO, *La educación encierra un tesoro*, en <http://www.usal.es/~mfe/SdE/Archivos/Informes/Resumen%20Informe%20Delors.pdf>
- Un modelo educativo centrado en el aprendizaje*, s.l., s.f., en http://www.itesm.mx/va/dide/modelo/libro/capitulos_espanol/pdf/cap_2.pdf
- Venegas Guzmán, Hugo, *Educación de calidad para todas y todos. Una propuesta ciudadana para el ejercicio de derechos en el ámbito educativo*, Quito-Ecuador, Serie Cuadernos del Contrato Social por la Educación N° 5, Editorial Activa, 2007

Anexo Número 1:

Principales artículos de la normativa internacional, sobre el derecho a la educación.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece, “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental”.⁸⁸ En este mismo artículo se hace referencia al tipo de educación, que los Estados Partes deben promulgar al señalar: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”. (Art. 26, numeral 2)

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pone de manifiesto, “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación [...] Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre”⁸⁹ y consecuentemente, en el siguiente artículo recalca, “La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”. (Art. 13, numeral 2, literal a)

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, a su vez, hace hincapié en la educación como un medio indispensable para mejorar la calidad de vida; sostiene, “mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad”,⁹⁰ al tiempo que determina, “El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con los dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado”. (Art. XII, párrafo 3)

⁸⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, Art. 26, numeral 1.

⁸⁹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado el 16 de diciembre de 1966, Art. 13, numeral 1

⁹⁰ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, proclamada en 1948, Art. XII, párrafo 2

Por su parte, la Declaración de los Derechos del Niño, agrega que: “Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad”.⁹¹ Al igual que la declaración anterior, privilegia la igualdad de oportunidades para acceder a este derecho.

La Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, considerando que las discriminaciones en el ámbito de la enseñanza constituyen una clara violación de derechos humanos y con la finalidad de eliminarla o prevenirla, establece que los Estados Partes se comprometen a: “Derogar todas las disposiciones legislativas y administrativas y abandonar todas las prácticas administrativas que entrañen discriminaciones en la esfera de la enseñanza”⁹²; como a “Adoptar las medidas necesarias, inclusive disposiciones legislativas, para que no se haga discriminación alguna en la admisión de los alumnos en los establecimientos de enseñanza”. (Art. 3, literal b)

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hay un esfuerzo por hacer realidad la progresividad de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, al acordar que “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura”.⁹³

El Convenio Número 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, hace un reconocimiento sustancial sobre las particularidades de las demás etnias y nacionalidades y

⁹¹ Declaración de los Derechos del Niño, proclamado el 20 de noviembre de 1959

⁹² Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, adoptada el 14 de diciembre 1960, Art. 3, Literal a -Acciones ampliadas en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965; y, también desarrollado ampliamente en la Declaración y programa de acción de la Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, Durban, 2001.

⁹³ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), desarrollada del 7 al 22 de noviembre de 1969, Art. 26.

que la educación debe guardar concordancia. Al respecto se establece: “Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales”.⁹⁴

Además, en este mismo convenio se contempla que: “La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar”. (Atr. 27, numeral 2) Más tarde, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, del 18 de diciembre de 1992, ratifica y amplía estos derechos.

La Convención sobre los Derechos del Niño señala “que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad [...] y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad”.⁹⁵ Aclarándose que para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad (Art. 1). Los Estados Partes deberán en particular: “Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos” (Art. 28, Literal a) y al mismo tiempo “Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar”. (Art. 28, Literal e)

La Declaración Mundial sobre educación para todos desarrollada en Jomtien, al reconocer que “Más de 100 millones de niños y de niñas, de los cuales 60 por lo menos son

⁹⁴ Convenio Número 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado el 27 de junio de 1989, Art. 27, numeral 1

⁹⁵ Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada el 20 de noviembre de 1989, preámbulo, párrafo 7

niñas, no tienen acceso a la enseñanza primaria”⁹⁶ y, aceptando que “la educación puede contribuir a lograr un mundo más seguro, o más sano, más próspero y ambientalmente más puro”, (Preámbulo, párrafo 12) hace hincapié en que: “Cada persona -niño, joven o adulto- deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje [...] necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo”. (Artículo 1).

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, considerando “la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos”,⁹⁷ los Estados Partes se comprometen a “adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles”; (Art. 1) como también a “adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos”. (Art. 2)

En este orden, “Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a presentar [...] informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo” (Art. 19, numeral 1); y en caso de provocarse una violación a tal derecho, constituye “una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo,

⁹⁶ Declaración Mundial sobre educación para todos "Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje" Jomtien, Tailandia, desarrollada del 5 al 9 de marzo de 1990, Preámbulo, párrafo 2

⁹⁷ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, adoptado del 17 de noviembre de 1998, preámbulo, párrafo 3.

tal situación podría dar lugar [...] a la aplicación del sistema de peticiones individuales”.
(Art. 19, numeral 6)

En el Foro Mundial sobre la Educación para todos, llevado a cabo en Dakar, de manera colectiva los asistentes se comprometen a velar para que “antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen”,⁹⁸ así también a “fomentar políticas de Educación para Todos en el marco de una actividad sectorial sostenible y bien integrada, que esté explícitamente vinculada con la eliminación de la pobreza y las estrategias para el desarrollo”. (Numeral 8, inciso ii)

Finalmente, la Declaración del Milenio, reconociendo que: “además de las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial”,⁹⁹ y decididos en que no escatimarán esfuerzos para “liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos”; (Numeral 11) en el ámbito educativo, los Estados en un esfuerzo colectivo se comprometen que para el 2015 “los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y porque tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza”. (Numeral 19, párrafo 2)

⁹⁸ Foro Mundial sobre la Educación para todos-Dakar. Cumplir nuestros compromisos comunes, desarrollado del 26 al 28 de abril del 2000, numeral 7, inciso ii

⁹⁹ Declaración del Milenio e Indicadores del Desarrollo Humano, realizado del 6 al 8 de septiembre del 2000, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, numeral 2.