

Facultad Latinoamericana De Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015-2018

Tesis para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas

Ideas Programáticas y Redes de Política: cambios de la Política Pública de Educación Básica  
de Ecuador (1990-2018)

Nora Bain Anaya Luna

Directora: María Belén Albornoz

Lectores: Mónica Margarita Manosalvas, María Victoria Cisneros, Mónica Bustamante,  
Giovanna Valenti y Carlos Andrés Acevedo Rodríguez

Quito, enero de 2022

## **Dedicatoria**

A Elienay

## **Epígrafe**

“No dejaremos de explorar,  
al final de nuestra búsqueda  
llegaremos a donde empezamos  
y conoceremos por primera vez el lugar”  
T. S. Eliot (1888-1965).

## Tabla de contenidos

<b>Resumen .....</b>	<b>IX</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>X</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1 .....</b>	<b>6</b>
<b>El Cambio de las políticas públicas.....</b>	<b>6</b>
1.1 El estudio del cambio de las políticas públicas .....	6
1.2 Enfoques que han analizado el cambio de las políticas públicas.....	14
1.2.1 El enfoque de Corrientes Múltiples .....	14
1.2.2 La Teoría del Equilibrio Puntuado.....	15
1.2.3 El Modelo de Coaliciones Promotoras .....	17
1.2.4 La teoría de los niveles u órdenes de cambio.....	19
1.3 El cambio de las políticas públicas: el rol de las ideas y las redes de política .....	22
1.4 Propuesta del Modelo de análisis .....	27
1.5.1 Definición de los elementos del modelo de análisis .....	29
1.6 Propuesta metodológica.....	30
1.6.1 Técnica de grafos como técnica de análisis de datos reticulares.....	37
1.6.2 pertinencia del análisis de redes para el estudio de la política pública .....	43
<b>Capítulo 2 .....</b>	<b>46</b>
<b>Ideas paradigmáticas y cambio de las políticas educativas .....</b>	<b>46</b>
2.1 Del absolutismo al liberalismo .....	46
2.2 El liberalismo.....	48
2.2.1 Liberalismo Inglés.....	50
2.2.2 Liberalismo francés .....	58
2.2.3 Educación y el Estado liberal.....	61
2.3 El socialismo.....	66
2.3.1 El socialismo utópico .....	67
2.3.2 El socialismo científico o pragmático .....	73
2.3.3 La educación en el socialismo.....	76
2.4 El Estado de Bienestar .....	79
2.4.1 Ideas paradigmáticas y educación en el Estado de Bienestar .....	85
2.5 El Estado Neoliberal .....	87
2.5.1 El Estado neoliberal y la educación .....	90

2.6	El post-socialismo o socialismo del siglo XXI.....	91
2.6.1	Educación y el post-socialismo o socialismo del siglo XXI.....	94
2.7	Educación y las políticas educativas del siglo XXI.....	95
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>98</b>	
<b>Ideas paradigmáticas y las políticas educativas en el Ecuador .....</b>	<b>98</b>	
3.1	El absolutismo y la época de la colonia en el Ecuador.....	98
3.1.1	La educación en la época de la colonia en el Ecuador .....	101
3.2	El Estado Liberal en el Ecuador .....	104
3.2.1	La educación durante el Estado liberal en el Ecuador.....	106
3.3	Ecuador y el socialismo.....	107
3.3.1	Educación y el socialismo en el Ecuador .....	108
3.4.	El Estado de bienestar en el Ecuador.....	109
3.4.1	Educación en el Estado de bienestar en el Ecuador .....	110
3.5	El Neoliberalismo en el Ecuador .....	111
3.5.1	La educación y el neoliberalismo en el Ecuador .....	113
<b>Capítulo 4.....</b>	<b>118</b>	
<b>Ideas y Redes de Política: cambio de la Política Pública de Educación Básica de Ecuador (1990-2018) .....</b>	<b>118</b>	
4.1	Antecedentes y contexto estructural .....	118
4.2	Ideas paradigmáticas y programáticas: configuración de la red de política de educación.....	120
4.2.1	Identificación de actores y sus ideas programáticas referentes a la política de educación básica .....	122
4.3	Configuración y reconfiguración de la red de política de educación y su incidencia en el cambio de la política educativa de nivel educativo básico .....	132
4.3.1	Reconfiguración de la red de política de educación .....	133
4.3.2	Relaciones interactivas entre los actores.....	138
4.3.3	Aprendizaje social de la red .....	142
<b>Conclusiones.....</b>	<b>145</b>	
<b>Anexo 1.Guión de entrevista.....</b>	<b>154</b>	
<b>Anexo 2. Personas entrevistadas .....</b>	<b>158</b>	
<b>Lista de siglas .....</b>	<b>159</b>	
<b>Lista de referencias .....</b>	<b>161</b>	

## **Ilustraciones**

### **Figuras**

1.1. Dimensiones de Política Pública .....	13
1.2. Propuesta de análisis .....	28
1.3. Imagen de un grafo.....	37
1.4. Grafo de Nodos y adyacencias .....	38
1.5. Grafo de nodos e incidencias.....	39
1.6. Tipos de Lazos.....	39
1.7. Grado de un nodo .....	40
1.8. Recorrido de información.....	41
1.9. densidad de un grafo.....	42
1.10. Grafo tipo estrella.....	43
4.1. Configuración de la red de política de educación .....	132
4.2. Reconfiguración de la Red de política de educación .....	134
4.3. Nodos estratégicos de la red de política educativa.....	138

### **Tablas**

1.1. Enfoques teóricos del cambio de política pública .....	21
1.2. Operacionalización del concepto: cambio de política de educación básica .....	32
1.3. Operacionalización del concepto: ideas paradigmáticas .....	33
1.4. Operacionalización del concepto: ideas programáticas.....	33
1.5. Operacionalización del concepto: recursos de los actores .....	34
1.6. Operacionalización del concepto: aprendizaje social.....	35
1.7. Operacionalización del concepto estructura de la red .....	36
1.8. Medidas de la red y el análisis de políticas públicas .....	43
4.1. Ideas paradigmáticas del socialismo del siglo XXI.....	121
4.2. Ideas del Socialismo del Siglo XXI y el Buen Vivir.....	123
4.3. Ideas del Buen Vivir y la Revolución Bolivariana.....	125
4.4. Ideas del Buen Vivir y el Estado de Bienestar .....	126
4.5. Ideas programáticas de la UNE .....	127
4.6. Ideas programáticas de la CONAIE .....	130

4.4. Ideas programáticas del Movimiento Contrato Social por la Educación .....	131
4.8. Política de educación básica del gobierno.....	135

### Declaración de cesión de derechos de publicación de tesis

Yo, Nora Bain Anaya Luna, autora de la tesis titulada “Ideas Programáticas y Redes de Política: la Política Pública de Educación Básica de Ecuador (1990-2018)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia de Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2022



Nora Bain Anaya Luna

## **Resumen**

En esta investigación, se tuvo como objetivo de analizar cómo incidieron las ideas paradigmáticas y programáticas en los cambios de tercer orden de la política educativa de educación básica en Ecuador entre 1990 y 2018. Desde un enfoque multidisciplinar de las políticas públicas y a partir de una perspectiva de redes de política pública, se sostiene la siguiente hipótesis:

Las ideas paradigmáticas y programáticas incidieron en el cambio de la política educativa de educación básica del Ecuador, mediante su inserción en una red de política con alto nivel de cohesión, pero con bajo nivel de centralidad, en la medida que disminuyó el nivel de cohesión de la red, disminuyó también la incidencia de las ideas programáticas en el cambio de la política educativa.

La metodología de investigación que se empleó combina elementos tanto de los enfoques cuantitativos como cualitativos. En una primera etapa de acercamiento al problema de investigación, se recurrió a herramientas de tipo cualitativo; en la fase de Recolección y análisis de datos, se aplicaron técnicas e instrumentos tanto de tipo cualitativo como cuantitativo.

## **Agradecimientos**

Agradezco a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Ecuador, por la posibilidad de cursar el doctorado en políticas públicas y por darme la oportunidad de vivir la valiosa de experiencia de formar parte de sus estudiantes, de igual forma, agradezco la asesoría de la Dra. Belén Albornoz, primero como coordinadora del seminario de redes de política y posteriormente, como directora de la presente tesis, sin duda, sus conocimientos me permitieron tener un acercamiento más profundo al análisis de redes y de políticas públicas. Gracias Dra. Belén por su tiempo, observaciones y sugerencias.

Extiendo mi agradecimiento a mis lectores: la Dra. Giovanna Valenti y al Dr. Carlos Acevedo, por sus comentarios certeros, consejos y apoyo invaluable, agradezco a la Dra. Margarita Manosalvas, a la Dra. María Victoria Cisneros y a la Dra. Mónica Bustamante, su retroalimentación y recomendaciones, las cuales además de ser enriquecedores para la conclusión de la tesis, contribuyeron a mi formación como investigadora ¡Gracias por el tiempo que dedicaron a leer la presente tesis de manera tan detallada y rigurosa!

Mención especial merecen las personas entrevistadas, entre ellos se encuentran: exministros de educación, miembros de la Asamblea Constituyente de 2008, personal del Ministerio de Educación (MINEDUC), personal del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL), miembros del Movimiento Contrato Social por la Educación, funcionarios de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), expresidentes de la República del Ecuador, líderes de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador y de la Unión Nacional de Educadores (UNE). A todos ellos, gracias por su tiempo, disposición y apertura de la información.

Agradezco a mis familiares su amor, confianza y respaldo incondicional. Agradezco la amistad, acompañamiento y abrazo sincero, de las personas quienes compartieron conmigo esta etapa de vida y que aún siguen presentes. De igual forma, agradezco a los compañeros de estudios de la convocatoria 2015-2018 del doctorado en políticas públicas por el apoyo otorgado, las experiencias vividas, por permitirme ser parte de gratos momentos y por el aprendizaje adquirido.

## **Introducción**

En esta investigación se tiene como objetivo, desde una perspectiva de redes de política, analizar cómo incidieron las ideas paradigmáticas y programáticas en los cambios de tercer orden de la política de educación básica del Ecuador, entre 1990 y 2018. Con base en el modelo analítico propuesto por Ben Kisby (2007) y los niveles de cambio de política planteados por Hall (1993), se analiza la incidencia, tanto las ideas paradigmáticas como las ideas programáticas, en el cambio de la política educativa en el Ecuador.

La tesis está integrada por cuatro capítulos, el primer capítulo corresponde al marco teórico, en él se bosquejan las posturas de los autores que han analizado al proceso de las políticas públicas como un proceso dinámico e interactivo dentro del modelo por etapas de las políticas públicas, posteriormente, se da cuenta de los enfoques que, a partir de los noventa, han considerado el cambio de la política pública como objeto de estudio en sí mismo. En este capítulo se presenta la propuesta analítica y metodológica de la presente investigación.

En el capítulo dos, se hace un recuento de las ideas paradigmáticas que han guiado la acción de los Estados desde el liberalismo y hasta el socialismo del siglo XXI, pasando por el socialismo clásico, el Estado de Bienestar y el Estado neoliberal; en el tercer capítulo, se identifican las ideas paradigmáticas del liberalismo, socialismo, Estado de Bienestar, neoliberalismo y socialismo del siglo XXI, que han surgido alrededor del mundo y que repercutido a las políticas públicas en el Ecuador, particularmente, en el ámbito educativo. En el capítulo cuatro se presenta el estudio de caso, en él se analiza cómo la incidencia de las ideas paradigmáticas y programáticas han repercutido en el cambio de tercer orden de las políticas educativas de nivel básico del Ecuador, particularmente en el período de 1990 a 2018.

Finalmente, a manera de conclusión, se presenta un resumen con los puntos más relevantes de cada uno de los capítulos, de igual forma, se dan a conocer los principales hallazgos de la investigación, se realizan algunos comentarios a propósito de la labor investigativa y de trabajo de campo, y se sugieren algunas recomendaciones a tomar en cuenta para el accionar de las redes de política pública y para futuras investigaciones.

Planteamiento del problema. El cambio de las políticas públicas ha adquirido cada vez mayor preponderancia teórica y analítica en el campo multidisciplinario de política pública (Del Castillo 2022, 171). Actualmente “podemos considerar que el cambio de las políticas públicas, como objeto de estudio, ha logrado la posición de tema prioritario en la agenda de investigación de las políticas públicas” (Del Castillo 2022, 169), particularmente, desde finales de la década de los ochenta y en los noventa han emergido enfoques que buscan explicar el cambio de política pública, dentro de estos enfoques encontramos: el enfoque de las Corrientes Múltiples de John Kingdon (1984), la Teoría del Equilibrio Puntuado presentada por Frank Baumgartner y Bryan D. Jones (1991); el Modelo de Coaliciones Promotoras elaborado por Paul A. Sabatier y Christopher M, Weible (1993) y; la Teoría de los Niveles u Ordenes de Cambio propuesta por Peter Hall (1993).

Los enfoques mencionados, nos proporcionan variables que, contribuyen para que produzcan cambios en las políticas públicas. Factores como el contexto político, económico y social, el papel de las ideas y la incidencia de los actores han sido mencionados como variables explicativas del cambio de las políticas públicas.

Con respecto al papel de las ideas como variable explicativa del cambio en las políticas públicas, Del tronco (2021), apunta que, pese a la aparente centralidad de las ideas en el campo de las políticas públicas, su aporte ha sido reconocido recientemente por pocos enfoques, a saber, el enfoque de las corrientes múltiples, el enfoque de las coaliciones promotoras, y el modelo de los órdenes de cambio (Del tronco 2022, 25). Esta investigación pretende abonar a este campo de estudio, estudiar cómo las ideas inciden para que se dé un cambio en las políticas públicas, particularmente en el campo de las políticas de educación.

Partiendo de la pregunta de investigación ¿Cómo incidieron las ideas paradigmáticas y programáticas en los cambios de tercer orden de la política educativa de educación básica en el Ecuador entre 1990 y 2018? se busca analizar los cambios ocurridos en la política educativa del Ecuador, desde un enfoque de redes de política.

Se sostiene la Hipótesis: las ideas paradigmáticas y programáticas incidieron en el cambio de la política educativa de educación básica del Ecuador mediante su inserción en una red de política con alto nivel de cohesión, pero con bajo nivel de centralidad, en la medida que

disminuyó el nivel de cohesión de la red, disminuyó también la incidencia de las ideas programáticas en el cambio de la política educativa.

El concepto de ideas lo definimos con base a Peter Hall (1993). Las ideas paradigmáticas las entenderemos como los grandes marcos interpretativos a través de los cuales se han planteado diversas concepciones del mundo, se ha dado sentido a los problemas y se han propuesto soluciones. Las ideas programáticas, son precisadas como las ideas que comparte un grupo, una institución, o una red de política, respecto a cómo es definido un problema de política pública, cuáles son las mejores estrategias de solución y con qué medios lograr los objetivos propuestos.

En esta investigación precisamos a las políticas educativas con base en la definición de Cristina Aziz (2018) “las políticas educativas son aquellas políticas públicas que corresponden, en alguna medida a los requerimientos sociales en el ámbito sectorial de la educación” (Cristina Aziz 2018, 4). De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la educación básica es el ciclo educativo en el que los Estados orienta sus acciones hacia los niños, niñas y adolescentes, comprende desde la primera infancia hasta finalizar la adolescencia. Abarca desde el nivel inicial hasta el nivel secundario, no obstante, la educación básica varía de país en país.

Analizar las políticas de educación básica es importante, porque mediante la educación básica se imparten los conocimientos considerados como elementales y necesarios, en este nivel educativo, se sientan las bases del aprendizaje sobre la cual se pueden asentar otros niveles educativos y formas de capacitación, por ello es importante analizar las políticas de este nivel educativo.

Justificación del estudio de caso. El caso ecuatoriano resulta idóneo como caso de estudio, debido a que Ecuador ha transitado desde la década de los ochenta y hasta 2018, de un paradigma de corte neoliberal a un paradigma identificado como socialismo del siglo XXI, lo que nos permite rastrear los cambios en las ideas paradigmáticas y analizar su incidencia en los cambios de las políticas educativas.

Si bien, es cierto que Ecuador no fue el único país de América latina que, en este período de tiempo, tránsito de un modelo neoliberal al socialismo del siglo XXI, países como Venezuela

en 1999 y Bolivia en 2005, también se manifestaron en favor de adoptar el socialismo del siglo XXI, sin embargo, Ecuador se destacó por la importancia que el Estado le asignó a la educación, importancia que quedó ratificada en la Constitución Política de 2008.

Es importante mencionar que el cambio del modelo neoliberal al modelo del socialismo del siglo XXI, en Ecuador se ubica en 2007, con el ascenso de Rafael Correa a la Presidencia de la República del Ecuador, sin embargo, se tomó la decisión de analizar la década de los noventa para tener un antecedente que nos permitiera identificar y comprender en mejor medida el contexto estructural e ideacional en el que se planteó el cambio en las políticas educativa a analizar.

Objetivos de la investigación. En esta investigación se establecieron los siguientes objetivos:

Objetivo 1. Proporcionar al lector un panorama de la evolución que ha tenido el estudio del cambio desde la perspectiva de las políticas públicas y partiendo de ello, establecer un marco teórico- metodológico que nos permita analizar el papel de las ideas en el cambio de las políticas educativas.

Objetivo 2. Identificar las ideas paradigmáticas que ha permeado al campo de las políticas públicas, a saber: el liberalismo, el socialismo, el Estado de Bienestar, el Estado neoliberal y el socialismo del siglo XXI y su repercusión en el ámbito educativo.

Objetivo 3. Analizar cómo las ideas paradigmáticas del liberalismo, el socialismo, el Estado de Bienestar, el Estado neoliberal y el socialismo del siglo XXI se han evidenciado en las políticas educativas en el Ecuador.

Objetivo 4. Analizar cómo las ideas paradigmáticas y programáticas, han incidido en el cambio de la política educativa en el período de 1990 y 2018.

VARIABLES:

- Variable dependiente: Cambio en las políticas educativas de nivel básico en Ecuador entre 1990 y 2018.
- Variable independiente: Ideas paradigmáticas y programáticas
- Variable intermedia: redes de política pública

Modelo analítico. El modelo analítico propuesto en esta investigación se basa en: a) el modelo ideacional de Kisby 2007, quien destaca la importancia del componente ideacional y de las redes de política pública en los resultados de la política pública, y; b) en los planteamientos de los tres órdenes de cambio de las políticas públicas de Peter Hall (1993).

Propuesta metodológica. Para examinar la influencia de las ideas paradigmáticas y programáticas en el cambio de la política de educación básica del Ecuador, y con la finalidad de tener coherencia con la propuesta de análisis, se siguieron los pasos propuestos por Kisby (2007), el autor señala que para examinar el impacto de las ideas y las redes de política en el resultado de la política pública es necesario seguir los siguientes pasos:

- 1 En primer lugar, se debe identificar a los miembros clave de la red de política pública que se esté examinando, al hacerlo, determinar las creencias programáticas que los motivan,
- 2 Demostrar que los miembros de esa red compartieron esas ideas.
- 3 Mostrar cuándo y cómo la red y las ideas que motivan a sus miembros influyeron en la formulación (o el cambio) de las políticas públicas.

Cabe mencionar, que se concibió a la investigación como un proceso constituido por diversas etapas interconectadas de una manera lógica, secuencial y dinámica, en el que fue posible combinar en el planteamiento del problema, levantamiento de la información y posterior análisis de datos, elementos tanto de los enfoques cuantitativos como cualitativos.

## **Capítulo 1**

### **El Cambio de las políticas públicas**

El estudio del cambio de la política pública no es una cuestión reciente si tomamos en cuenta la consideración de Hogwood y Peters (1983) quienes señalan que el cambio está ocurriendo constantemente en el proceso de las políticas públicas, éste cambio puede ser resultado de una evaluación de políticas, pero tiene muchas más probabilidades de ser la consecuencia de cambios en el entorno de las políticas públicas, el aprendizaje político o burocrático, el desarrollo de ideas y las estructuras organizacionales vigentes (Hogwood y Peters (1983) en Parsons 2007, 588), es posible decir que la teorización sobre el cambio de la política pública estuvo, en un primer momento, fuertemente vinculada al desarrollo de las teorías sobre el proceso de las políticas públicas y en un segundo momento, principalmente a partir de los noventa, el análisis del cambio de las políticas públicas tuvo un desarrollo teórico relevante (Cruz-Rubio 2009, 3).

#### **1.1 El estudio del cambio de las políticas públicas**

El análisis del cambio de la política pública , estuvo contenido en los estudios sobre el proceso de las políticas públicas hasta finales de los ochenta y principios de los noventa, el cambio formó parte de las investigaciones que buscaban comprender y explicar la complejidad del proceso de las políticas públicas, como señala Cruz-Rubio (2010), la teorización sobre el cambio ha estado fuertemente vinculado al desarrollo de las teorías sobre el proceso de las políticas públicas (Cruz-Rubio 2010, 4).

Es posible identificar el abordaje del análisis del cambio de las políticas públicas, en el reconocimiento de las políticas públicas como un proceso complejo, dinámico e interactivo, en autores como: Charles Lindblom (1959, 1991); Yehezkel Dror (1964); Amitai Etzioni (1967); Goodin y Waldner (1979); Pressman y Wildasvky (1973); Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn (2007).

Lindblom, Dror y Etzioni aportaron al estudio del cambio de las políticas públicas el reconocimiento de la importancia de los procesos incrementales y de comparaciones sucesivas limitadas en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas. Lindblom destacó la pertinencia del método de comparaciones sucesivas limitadas al momento de introducir cambios en las políticas públicas. Dror advirtió sobre la importancia de tomar en cuenta la

estrategia del cambio incremental en las políticas públicas, al momento de tomar decisiones de política pública, con la finalidad de aumentar la seguridad de que se produzcan los cambios deseables en las políticas públicas. Etzioni, por otra parte, considero la poca pertinencia del modelo de comparaciones sucesivas limitadas cuando se toman decisiones fundamentales, no obstante, reconoció que los pasos incrementales sirven de preámbulo a las decisiones fundamentales. Pressman y Wildasky, al igual que Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn (1975) analizaron el cambio de las políticas públicas al momento de estudiar el proceso de implementación de las políticas públicas.

Charles E. Lindblom (1959) en su escrito *la ciencia de salir de paso*, diferenció dos métodos para la toma de decisiones de los problemas públicos: 1) el método de ir a la raíz, también llamado método racional exhaustivo; 2) y, el método de irse por las ramas, conocido como el método de comparaciones limitadas sucesivas. De acuerdo con Lindblom, el método de comparaciones sucesivas limitadas es el más pertinente al momento de querer introducir cambios en las políticas públicas, dado que los cambios graduales disminuyen la posibilidad de conflicto de valores y objetivos, por ello, “el patrón de cambio incremental es en circunstancias ordinarias el método más expedito de cambio” (Lindblom 2007, 238).

En el método de ir a la raíz las políticas públicas se construyen partiendo de una teoría y de la situación actual, mediante un análisis exhaustivo y paso a paso, a través de un análisis medios-fines, mientras que el método de comparaciones sucesivas limitadas se construye sobre la base del pasado, en este método se considera que las metas valorativas y las acciones están estrechamente interrelacionadas, por ende, el análisis medios-fines, es limitado cuando se trata de resolver situaciones políticas complejas.

De acuerdo con Lindblom, cuando se trata de abordar problemas sociales complejos, una de las principales dificultades es la diversidad de valores u objetivos fundamentales, para mitigar estas diferencias, los decisores de políticas públicas tratan de elegir “entre diversas políticas alternativas que ofrecen diferentes combinaciones marginales de los valores” (Lindblom 2007, 209). Una manera de simplificar la elección de las políticas públicas y de hacer que las políticas públicas sean lo más pertinente posibles, es a través de “limitar las comparaciones entre políticas a aquellas políticas que difieren relativamente en poco a las políticas en curso de la actualidad” (Lindblom 2007, 214), y elegir de entre ellas, dando paso al cambio de las políticas públicas a través de ajustes incrementales (Lindblom 2007, 215).

Yehezkel Dror (1964) reconoce como valiosos los aportes de Lindblom con respecto al método incremental del proceso de toma de decisiones para generar cambios incrementales en las políticas públicas, no obstante, considera excesivo la evaluación que se hace a las bondades del método incremental. Dror está de acuerdo con la afirmación que la estrategia del cambio incremental en las políticas públicas maximiza la seguridad de que se produzcan los cambios deseables en las políticas públicas, no obstante, para el autor el cambio incremental por comparaciones sucesivas limitadas es un método adecuado siempre y cuando se cumplan tres condiciones interrelacionadas:

- 1 Los resultados de las políticas actuales deben ser satisfactorios tanto para los decisores como para los estratos sociales afectados por la medida.
- 2 No debe variar mucho la naturaleza de los problemas.
- 3 Debe permanecer constante la disponibilidad de los medios para atender los problemas (Dror 1964, 154).

Dror señala que el método de comparaciones sucesivas limitadas es adecuado cuando los resultados de las políticas públicas son los deseables, pero cuando los resultados de las políticas públicas anteriores son indeseables es preferible asumir los riesgos que implica tomar rumbos radicalmente nuevos (Dror 1964, 155), de igual forma, es preferible emprender cambios radicales en las políticas públicas cuando cambian los valores en las sociedades y en este sentido, los resultados de política pública que en el pasado resultaban aceptables en la actualidad son considerados inaceptables, de igual forma, es preferible un cambio radical en las políticas públicas cuando surgen innovaciones en los conocimientos en torno a los problemas sociales y estos nuevos conocimientos proporcionan nuevos medios de acción, lo que permite elaborar políticas públicas radicalmente nuevas (Dror 1964, 156-157).

Dror considera que el método de comparaciones sucesivas limitadas es posible en sociedades relativamente estables, pero no en sociedades que buscan un cambio acelerado. Cuando los factores que afectan o forman parte de las políticas públicas están cambiando aceleradamente, es preferible optar por el método racional exhaustivo, el cual tiene la ventaja de estimular a los tomadores de decisiones de salir de su rutina habitual. Como respuesta al modelo de comparaciones sucesivas limitadas Dror propone un *Modelo normativo-óptimo para la toma de decisiones*, el cual incluye aspectos del modelo de toma de decisiones racional exhaustivo, y del modelo de comparaciones sucesivas limitadas.

En el modelo normativo-óptimo se toman en cuenta las diversas alternativas de política pública elaboradas con base en la teoría y la experiencia, así como los valores y objetivos. En este modelo se realiza un cálculo de los resultados esperados para elegir entre una estrategia de riesgo mínimo, generalmente proporcionada por el método de comparaciones sucesivas limitadas, o bien, elegir una estrategia de innovación, todo ello, en un marco de búsqueda de acuerdos y disminución de conflictos.

Se trata de mejorar la calidad de la toma de decisiones por medio de un aprendizaje sistemático a partir de la experiencia, motivando la iniciativa y la creatividad, desarrollando las habilidades de los directivos y favoreciendo el esfuerzo intelectual (Dror 1964, 155-156).

Al igual que Dror, Etzioni propone un enfoque a la propuesta del método de toma de decisiones racional-exhaustivo y al método de comparaciones sucesivas limitadas. Para Etzioni el modelo de toma de decisiones de comparaciones sucesivas limitadas no es pertinente cuando se toman decisiones fundamentales, por ejemplo, en el caso de una declaración de guerra. De acuerdo con Etzioni, si bien, la cantidad de decisiones incrementales supera en número a las decisiones fundamentales, con frecuencia las decisiones fundamentales son el contexto de las decisiones incrementales y a su vez, las decisiones incrementales sirven de preámbulo para llevar a cabo decisiones fundamentales.

Dado que las decisiones fundamentales suelen ser “preparadas” por las incrementales, con el fin de evitar que la decisión final cause una decisión violenta, las decisiones incrementales podrían ser consideradas también relativamente fundamentales. Los pasos incrementales posteriores son ininteligibles sin las decisiones fundamentales y los pasos precedentes son inútiles sino condujeron a decisiones fundamentales (Dror 1964, 157).

Dror reconoce la importancia tanto de las decisiones fundamentales como de las decisiones incrementales, pero enaltece el papel de las decisiones fundamentales, puesto que considera que cuando faltan las decisiones fundamentales, las decisiones incrementales se vuelven un cúmulo de acciones sin sentido. Para una mejor toma de decisiones de acuerdo con Dror, son necesarios procesos de decisión de políticas fundamentales que definan la dirección básica de la política pública y llevar a cabo procesos incrementales que preparen el terreno para las decisiones fundamentales y a la vez, permitan que las decisiones fundamentales se lleven a cabo una vez que han sido adoptadas.

Etzioni propone un enfoque de exploración combinada en el que, al igual que la propuesta de Dror, incluye elementos del enfoque racional y el enfoque de comparaciones sucesivas limitadas. Etzioni relaciona el enfoque racional con la toma de decisiones fundamentales y el enfoque de comparaciones sucesivas limitadas con las decisiones incrementales. De acuerdo con Etzioni, el enfoque de exploración combinada ofrece una forma de proceder particular, una estrategia para la toma de decisiones que incluye elementos tanto del enfoque racionalista como del enfoque incremental para analizar las situaciones o problemas en los que se requiere intervenir con políticas públicas.

Con la exploración mixta, Etzioni propone realizar un análisis en varios niveles de exploración de la situación o del problema. En la estrategia de exploración mixta se combinan tanto un análisis general de la situación o del problema y sus posibles soluciones con la finalidad de abarcar todo el universo de observación, de manera que no quede sin explorar ninguna opción importante, para posteriormente seleccionar puntos o áreas específicas que se considera necesitan un examen a mayor profundidad y detalle (Etzioni 1967, 275).

En el enfoque de exploración combinada es indispensable distinguir entre las decisiones incrementales y las decisiones fundamentales. Las decisiones fundamentales se adoptan después de “examinar las principales opciones que el actor visualiza en función de la concepción de sus metas” (Etzioni, 1967, pág. 276) omitiendo los detalles y especificaciones para no perder de vista el conjunto. Las decisiones incrementales se realizan dentro del perímetro de las decisiones fundamentales (Etzioni 1967, 277).

Una contribución más al estudio del cambio de las políticas públicas lo encontramos en los estudios de Robert Goodin e Ilmar Waldner (1979). Goodin y Waldner, al igual que Dror y Etzioni, advierten de las limitaciones del modelo incremental, al observar que existen impactos no planeados ni esperados de las decisiones incrementales. Goodin y Waldner aseguran que cambios incrementales en un factor pueden provocar cambios en distintas medidas en otras variables, por tanto, hay que tener en cuenta “las funciones de respuesta que se desarrollan sin problemas a lo largo de un dominio amplio de la realidad pueden de golpe comportar discontinuidades muy dramáticas en uno o más puntos” (Goodin y Waldner 2007, 289).

Las desviaciones que se presentan como respuesta a cambios incrementales se presentan sin hacerse anunciar en un umbral de las políticas públicas en forma de efectos latentes, produciendo cambios no esperados. De acuerdo con Goodin y Waldner:

Los cambios incrementales en los insumos pueden producir cambios incrementales en los productos hasta que se rebasa el umbral y en este punto, el cambio de los resultados ya no será de ninguna manera incremental (Goodin y Waldner 2007, 290).

Goodin y Waldner, al igual que Lindblom, agregan al análisis del cambio de las políticas públicas la advertencia de que cambios incrementales pueden producir cambios radicales debido a las discontinuidades que pueden darse al trastocar las diversas variables de las políticas públicas. No obstante, mientras que Lindblom considera la posibilidad de que las políticas públicas incrementales encaminadas a resolver problemas públicos específicos o a cumplir metas particulares, por ejemplo, mantener los precios estables (Lindblom 2007, 201 ), pueden producir grandes cambios debido a que las políticas públicas incrementales permiten que los cambios sean controlados, Goodin y Waldner advierten que estos cambios pueden ser no previstos ni controlados como producto de distorsiones no advertidas.

Desde el análisis de la implementación de las políticas públicas Pressman y Wildasvky (1973), observaron que las políticas públicas no se hacen de una vez y para siempre, sino que están en un proceso de constante evolución y, por ende, de constante cambio. Presmman y Wildasky centraron sus estudios en el proceso de implementación de las políticas públicas, llegando a la conclusión que el proceso de implementación de las políticas públicas es un proceso en constante adaptación y evolución, Debido a que en cada punto de entendimiento se debe hacer frente a nuevas circunstancias y diferentes posibilidades, para adaptar las políticas públicas a las nuevas circunstancias, es necesario que haya un mecanismo de retroalimentación, en este sentido, la implementación es, en sí misma, un proceso de evolución, al permitir la redefinición de objetivos y medios.

De acuerdo con Presmman y Wildasky, la implementación debe situarse en un proceso que evoluciona a través de las circunstancias y las instancias, dado que las políticas públicas usualmente se hacen y se rehacen en un proceso de varias interacciones, estas tendrán probabilidades de éxito si en su proceso los actores tienen la intención de adaptarlas a sus entornos muchas veces cambiantes, en este sentido, el proceso de política pública es un

proceso de adaptación mutua en el cual los programas son modificados por su medio ambiente y las organizaciones son afectadas por sus programas, la mutua adaptación hace que cambien tanto el contexto como el contenido de lo que se está implementando.

Pressman y Wildavsky mencionan que, tanto la organización como la coordinación son pautas que permiten la consecución de las políticas públicas siempre y cuando se lleven a cabo con la participación activa de los formuladores de política pública y, con conexiones lo más concretas y directas posibles entre los actores, es decir, con un mínimo de puntos de discontinuidad y expectativa (Pressman y Wildavsky 1973, 55-57). Para Pressman y Wildavsky, el cambio de políticas públicas está influido tanto por el número de puntos de aclaramiento, como por el número de actores que intervienen y la interacción entre ellos, misma que está enmarcada en un contexto cambiante (Elmore 2007, 262).

A su vez, Donald S. Van Meter y Carl E. Horn (1975), analizaron la influencia entre el proceso de implementación y la magnitud del cambio de las organizaciones. Los autores clasificaron las políticas públicas tomando como base dos características distintivas:

1. La magnitud del cambio requerido.
2. El grado de consenso en torno a las metas por parte de los participantes en el proceso de implementación (Van Meter y Van Horn 2007, 114).

La clasificación de Donald S. Van Meter y Carl E. Horn se basa en dos dimensiones a las que denominan: dimensiones de evolución en la implementación de las políticas. En el eje de ordenadas los autores ubican a los cambios de las políticas públicas y en el eje de la abscisa se ubica la línea de consenso de metas.

Figura 1.1 Dimensiones de Política Pública



Fuente: Van Meter y Van Horn 2007.

Con base a las dimensiones de la figura 1.1 los autores concluyen que la mayoría de las políticas públicas se localizan dentro de la categoría grandes cambios/consenso bajo y; cambios menores consenso alto. De acuerdo a Donald S. Van Meter y Carl E. Horn, esto se debe a que las políticas públicas que requieren “grandes cambios ocasionan frecuentemente conflictos en torno a las metas por parte de los actores principales” (Van Meter y Van Horn 2007, 114) y evolucionan en medio de prolongadas controversias, mientras que en las políticas públicas que exigen bajos niveles de cambio el consenso en torno a las metas propuestas suele ser muy alto, por tanto, las pugnas que provocan son menos graves. Los autores proponen la hipótesis:

La implementación tendrá más éxito cuando sólo se requieran cambios marginales y cuando el consenso en torno a las metas sea alto. A la inversa, cuando se ordenan grandes cambios y el consenso respecto a las metas es muy escaso, las perspectivas de una implementación efectiva serán sumamente dudosa (Van Meter y Van Horn 2007, 116).

Como hemos señalado, el estudio del cambio de políticas públicas en forma de un proceso interactivo y dinámico se ha estudiado desde hace varias décadas, no obstante, fue hasta mediados de la década de los ochenta del siglo XX que el cambio de políticas públicas ha sido estudiado como objeto de análisis en sí mismo. A continuación, mencionamos los principales enfoques que tratan al cambio como objeto de estudio, buscado explicar las causas que ocasionan el cambio de las políticas públicas.

## **1.2 Enfoques que han analizado el cambio de las políticas públicas**

Principalmente a partir de la década de los noventa, se identifica el desarrollo de enfoques que buscan explicar el cambio de política pública, dentro de estos enfoques se encuentran: el enfoque de las Corrientes Múltiples de John Kingdon (1995); la Teoría del Equilibrio Puntuado presentada por Frank Baumgartner y Bryan D. Jones (2004); el Modelo de Coaliciones Promotoras elaborado por Paul A. Sabatier y Smith (1993) y; la Teoría de los Niveles u Ordenes de Cambio propuesta por Peter Hall. A continuación, mencionaremos cada uno de estos enfoques.

### **1.2.1 El enfoque de Corrientes Múltiples**

El enfoque de Corrientes Múltiples fue desarrollado por John Kingdon en 1984, este marco analítico es una adaptación del modelo de toma de decisiones de tipo bote de basura o papelera, propuesto por Cohen, March y Olsen en 1972. El Modelo de las Corrientes Múltiples (ACM) es un modelo que busca explicar cómo ocurre el diseño de las políticas públicas, es decir, como los asuntos arriban a la agenda de políticas públicas y llegan a convertirse en políticas públicas, si bien, en el ACM no se analiza el cambio de las políticas públicas como objeto de estudio, “la aplicación de esta perspectiva puede realizarse en todas las fases del proceso de las políticas públicas” (Cruz-Rubio 2010, 11).

Con el enfoque de las Corrientes Múltiples se intenta determinar por qué algunos asuntos de la agenda pública llegan a ser considerados como problemas públicos y por qué otros no (Cruz Rubio 2010,12). Kingdon expone el ACM para comprender por qué la agenda de políticas públicas se conforma de una determinada manera en un momento específico y explicar cómo y por qué cambia en el tiempo. El autor señala dos tipos de factores que afectan significativamente el establecimiento de la agenda y el diseño de alternativas de solución: los participantes que están activos en un momento determinado y los procesos a través de los cuales los elementos de la agenda y las alternativas adquieren importancia. Kingdon considera que el diseño de las políticas públicas está compuesto por tres corrientes o flujos de actores y procesos (Cruz Rubio 2010, 12) estas corrientes son: la corriente de los problemas, la corriente de las políticas públicas y la corriente de la política.

La corriente de los problemas contiene la información de diversos problemas y las propuestas de varias definiciones de los problemas públicos, dentro de las condiciones para que un asunto cobre relevancia en la agenda de políticas públicas se encuentra la presencia de eventos

relevantes, por ejemplo: crisis, catástrofes, tragedias, etc., estos eventos pueden capturar la atención de los hacedores de las políticas públicas y posicionar el asunto dentro de la agenda de las políticas públicas. La Corriente de las políticas públicas incluye propuestas de soluciones a problemas de políticas públicas, las ideas fluyen entre los actores políticos, comunidades, redes o think tanks. Estos actores comparten una preocupación común sobre un área de las políticas públicas (Kingdon 1995, 146-162).

La corriente de la política contiene tres elementos: el pulso o humor nacional, que hace referencia a que una amplia mayoría de la población en un país dado tiende a pensar en términos generales de la misma forma en determinado tiempo; las campañas de grupos de presión, en las cuales los políticos analizan el apoyo o la resistencia de grupos de interés, éstos son indicadores de consenso o disenso; los cambios de directivos o miembros del poder legislativo que pueden provocar alteraciones en el gobierno e incidir en cambios en las políticas públicas (Cruz Rubio 2010, 14). (Kingdon 1995, 146-162).

Kingdon parte del supuesto que cada una de las corrientes siguen su propia lógica, maduran con autonomía y fluyen independiente del sistema político. De acuerdo con el autor, cuando las corrientes convergen en el tiempo generan ventanas de oportunidad que permiten a los empresarios de política pública la adecuada inserción de los asuntos que promueven o defienden en la agenda gubernamental, el papel y la habilidad de los empresarios políticos son fundamentales en la inserción de los asuntos a la agenda. Cabe mencionar que Kingdon advierte que algunas ventanas se abren periódicamente, mientras que otras no (Cruz Rubio 2010, 12).

### **1.2.2 La Teoría del Equilibrio Puntuado**

La Teoría del Equilibrio Puntuado tiene sus antecedentes en la propuesta del incrementalismo de Lindblom, la perspectiva incrementalista reconoce que es mucho más realista un proceso de formulación de políticas públicas centrado en la valoración de las experiencias anteriores y en el aprendizaje con base en el ensayo, el error, los acuerdos y los consensos, que una política pública basada en la identificación plena de objetivos, valores y alternativas de solución, como propone el modelo racional.

La Teoría del Equilibrio puntuado fue presentada por Frank Baumgartner y Bryan D. Jones en 1991, en esta teoría se acepta que las políticas públicas son estables la mayoría del tiempo,

pero se enfatiza que las políticas públicas también cambian radicalmente, y no necesariamente por la acumulación de ajustes marginales como se propone en el modelo incremental. En la Teoría del Equilibrio Puntuado se reconocen a la estabilidad y el cambio, como aspectos clave para explicar la dinámica del proceso de las políticas públicas. De acuerdo con esta perspectiva, la elaboración y reelaboración de las políticas públicas es vista como una lucha continua entre dos fuerzas: a) las fuerzas del balance y equilibrio dominadas por un proceso de retroalimentación negativo, y; b) las fuerzas de desestabilización, dominadas por un proceso positivo de retroalimentación. En la teoría del equilibrio puntuado se considera que el cambio en las políticas públicas es un proceso compuesto por episodios abruptos y desarticulados, con períodos de estabilidad intermedia.

Con la teoría del equilibrio puntuado se busca explicar el cambio en las políticas públicas tanto a nivel macro como en los subsistemas, para ello, se enfatiza el papel del procesamiento de la información, el cual tiene como características que es incierto, en tanto que no se le ha determinado un valor preciso, y; es ambiguo, es decir, la información está sujeta a más de una interpretación. Esta teoría señala como factores de cambio, a la interacción del flujo de información existente entre los hacedores de políticas públicas (fuerza cognitiva/organizacional) y; a la resistencia, fricción y ajuste que se han creado dentro del propio sistema (fuerza institucional) (Peña 2012, 7). Los patrones de estabilidad y de movilización de los actores y el sistema determinan el tratamiento que se le da a la información dentro del proceso de elaboración de las políticas públicas. Cuando un asunto es capturado por un sistema se tiende a la estabilidad, mientras que los períodos de desequilibrio llegan cuando un asunto es forzado a entrar a la agenda macropolítica (política del cambio a gran escala).

La interacción de creencias y los valores relativos a una política en particular, llamados imagen de la política pública, pueden explicar dinámicas de estabilidad basadas en cambios incrementales, así como episodios abruptos de cambio. Lo que determina que un asunto logre toda la atención dentro del sistema político, se posicione en el más alto nivel del debate público y capture la atención de muchas instancias y niveles de gobierno, es la interacción entre imágenes de política cambiantes y lugares de las políticas. Las imágenes de políticas son una mezcla de información empírica y apelaciones emotivas que cohesionan a un monopolio político y definen la política pública. Controlar la imagen de la política pública es vital para la

estabilidad, por el contrario, transformar la imagen de la política pública se convierte en una tarea fundamental si lo que se pretende es forzar el cambio (Cruz-Rubio 2010, 15-16).

### **1.2.3 El Modelo de Coaliciones Promotoras**

El Modelo de Coaliciones Promotoras (ACF), fue propuesto por Paul A. Sabatier a inicios de la década de los noventa, en este marco de análisis las coaliciones promotoras son definidas como los actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de políticas públicas. Este modelo se basa en la presunción de que las personas se involucran en la política para trasladar sus sistemas de creencias a la política pública (Martínón 2007, 283-286), Sabatier conceptualiza el sistema de creencias en tres niveles:

1. En el nivel más amplio se encuentran las creencias fundamentales, que incluyen supuestos generales normativos sobre la naturaleza humana, la prioridad de valores fundamentales como libertad e igualdad y la prioridad a diferentes grupos sociales.
2. En el segundo nivel se encuentran las creencias de las políticas públicas, éstas son creencias que proyectan cómo deberían ser un subsistema de políticas públicas y proporcionan una visión que guía el comportamiento de la coalición.
3. En el tercer nivel, denominado creencias instrumentales, se encuentran aquellas creencias con respecto a los componentes de las políticas públicas, las creencias de las políticas públicas se traducen en opciones de instrumentos específicos de política pública, o bien, en propuestas que tratan un componente específico de la política pública.

Las creencias de los participantes se incluyen dentro de redes informales, de manera que el diseño de las políticas públicas está estructurado, en parte, por las redes formadas entre estos participantes. Los actores se coordinan con personas que comparten las mismas creencias para llevar a cabo objetivos de políticas públicas similares, negocian, buscan acuerdos, comparten recursos y desarrollan estrategias que les permiten incidir en las políticas públicas (Sabatier 2007, 211).

En el ACF se identifican cuatro vías que permiten explicar el cambio de la política pública, la primera vía es el orden interno, este deviene como un ejercicio de aprendizaje y de acumulación de conocimiento, tiene que ver con el aprendizaje orientado a las políticas públicas; la segunda vía es de orden externo, hace referencia al choque o las perturbaciones sistémicas externas al subsistema de la política, tales como: cambios en las condiciones económicas, cambios en la opinión pública, cambios en la coalición gubernamental o

dominante, decisiones políticas o impactos provenientes de otros subsistemas. La tercera vía son los choques internos entre coaliciones; la cuarta vía hace referencia el cambio por acuerdos concertados.

El aprendizaje orientado a las políticas públicas se define como las “alteraciones relativamente perdurables del pensamiento o intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia y/o información nueva y que buscan el logro o la revisión de los objetivos de políticas públicas” (Sabatier y Jenkins-Smith (1999) en Sabatier 2007, 213). La capacidad del aprendizaje orientado a las políticas públicas para provocar un cambio de creencias varía de acuerdo con el nivel del sistema de creencias, así las creencias fundamentales y las creencias sobre las políticas públicas, siendo estas normativas, son más resistentes al cambio en respuesta a nueva información, sin embargo, las creencias instrumentales son más susceptibles al aprendizaje orientado a las políticas públicas porque requiere menos evidencia y la intervención de menos actores (Sabatier 2007, 213).

En cuanto a las perturbaciones externas, el marco de las coaliciones promotoras sostiene que las perturbaciones externas a un subsistema de políticas públicas pueden incidir para que haya un cambio en las políticas públicas. Las perturbaciones externas pueden “cambiar agendas, centrar la atención pública y atraer la atención de los gobernantes clave que se ocupan de tomar decisiones” (Sabatier 2007, 214). El efecto de las perturbaciones externas es “la redistribución de los recursos o la apertura y cierre de escenarios dentro de un subsistema de políticas públicas, que puede llevar a reemplazar a la coalición que dominaba previamente por una coalición minoritaria” (Sabatier y Jenkins-Smith 1993, en Sabatier 2007, 214); las perturbaciones externas son capaces de cambiar los componentes de las creencias de las coaliciones promotoras.

Los choques internos entre coaliciones pueden confirmar las creencias profundas de las coaliciones minoritarias e incrementar las dudas en la coalición dominante, poniendo en cuestión la efectividad de las políticas llevadas a cabo por la coalición dominante. La vía del cambio por acuerdos concertados se da cuando coaliciones, que durante mucho tiempo han estado luchando, negocian y acuerdan cambios sustantivos de la política pública (Sabatier y Jenkins-Smith 1993, 211-221).

#### **1.2.4 La teoría de los niveles u órdenes de cambio**

La teoría de los niveles u órdenes de cambio fue propuesta por Peter Hall en 1993, este autor identificó tres niveles de cambio: cambio de primer segundo y tercer orden. El cambio de primer orden se lleva a cabo cuando existe una modificación en la configuración de los instrumentos básicos de la política pública, por ejemplo, se realiza una modificación en la tasa de un impuesto específico sin sustituir este impuesto por otro; el cambio de segundo orden ocurre cuando cambian los instrumentos de la política pública pero se mantienen fijos los objetivos de esta política pública; el cambio de tercer orden implica cambios simultáneos en los tres componentes de la política pública: en la configuración de los instrumentos, en los instrumentos y en la jerarquía de los objetivos de las políticas públicas.

De acuerdo con Hall, los cambios de la política pública están directamente influenciados por la formulación de políticas como aprendizaje social y por el sistema de ideas (Hall 2011, 276-277). El aprendizaje se produce cuando los individuos asimilan nueva información, incluida la basada en experiencias pasadas y la aplican a sus acciones posteriores, por tanto, se puede definir el aprendizaje social como un intento deliberado para ajustar los objetivos o las técnicas de política pública en respuesta a la experiencia pasada y a la nueva información (Hall 2011, 277). El concepto de aprendizaje social puede ser desagregado en los tres niveles de la política pública: a) los objetivos generales que guían la política pública en un campo particular; b) las técnicas o instrumentos de política pública para lograr estos objetivos; c) la configuración de estos instrumentos. Con base en esto, el proceso de aprendizaje puede adoptar diferentes formas dependiendo de los tipos de cambio en la política pública que estén involucrados (Hall 2011, 278).

Con base en Hall, las políticas públicas se hacen dentro de un sistema de ideas y normas que es comprensible y plausible para los actores involucrados. Las autoridades trabajan habitualmente en un marco de ideas y normas que especifican los objetivos de la política pública, el tipo de instrumentos que pueden ser utilizados para alcanzarlos y la naturaleza de los problemas que se busca sean resueltos. A este marco interpretativo es lo que Hall denomina: paradigma de política pública (Hall 2011, 277). Un ejemplo de paradigma en la política pública es la formulación de las políticas macroeconómicas en Gran Bretaña. Durante la mayor parte del período de posguerra, la política macroeconómica se basó en el modelo Keynesiano, este modelo determinó una manera de observar el mundo económico, marcó los

objetivos que se tenían que alcanzar a través de la política económica, los instrumentos a utilizar y cómo estos debían de ser utilizados (Hall 2011, 278-279).

Los paradigmas proporcionan una manera de ver los problemas de política pública, en ellos se definen los objetivos se quieren alcanzar y los instrumentos de política pública son los más adecuados para alcanzar los objetivos (Hall, 2011, 279). En el caso del cambio de primer y segundo orden de las políticas públicas, éstos son procesos que se ajustan a la política pública sin poner en cuestionamiento los términos generales de un paradigma de política pública dado, empero, el cambio de tercer orden refleja un proceso diferente, en el cual se llevan a cabo cambios en las ideas que guían a la política pública. Los cambios de primer y segundo orden preservan las continuidades que se encuentran comúnmente en las políticas públicas, el cambio de tercer orden es un proceso en el que cambian las ideas que guían a las políticas públicas, a este tipo de cambio Hall lo denominó cambio de paradigma (Hall 2011, 279).

De acuerdo con Hall, mientras el aprendizaje social tiene mayor influencia en los cambios de primer y segundo orden, las ideas tienen mayor influencia en el cambio de tercer orden de la política pública. En términos de aprendizaje social, el cambio de primer orden corresponde al proceso mediante el cual los parámetros del instrumento cambian a la luz de la experiencia y de nuevos conocimientos, mientras que los instrumentos y objetivos de la política pública siguen siendo los mismos; el cambio de segundo orden se presenta cuando el orden de los objetivos de la política pública se mantiene, pero se alteran las técnicas básicas utilizadas para alcanzarlos, este tipo de cambio puede ser el resultado de la insatisfacción con la experiencia de la política pública anterior, a sí mismo, el cambio de tercer orden puede ser consecuencia del aprendizaje de políticas públicas anteriores. Los tres componentes de las políticas públicas pueden cambiar como resultado de la reflexión sobre la experiencia del pasado (Hall 2011, 278-279).

En el marco de los tres órdenes de cambio, se establecen una serie de implicaciones para que se lleve a cabo un cambio de políticas públicas. La primera implicación tiene que ver con el proceso por el cual un paradigma de política pública viene a sustituir a otro. Hall sostiene que los cambios de paradigmas en las políticas públicas tienen regularmente, tintes sociológicos más que científicos, es decir, a pesar del papel que la opinión de los expertos pueda jugar, la elección entre paradigmas rara vez se puede hacer por razones científicas. El movimiento de un paradigma a otro implica un conjunto de juicios de carácter político, por ende, el resultado

depende tanto de los argumentos de las facciones que compiten, como de sus ventajas posicionales dentro de un marco institucional, del acceso a los recursos y de factores exógenos que afectan la eficacia de un conjunto de actores para imponer su paradigma sobre otros.

La segunda implicación, hace referencia a las cuestiones de autoridad como fundamentales para el proceso de cambio de paradigma en las políticas públicas. En ocasiones existen opiniones discordantes entre los expertos y los políticos tienen que decidir a quién consideran como autoridad en cuestiones técnicas, en este sentido, el movimiento de un paradigma a otro es probable que sea precedido por cambios significativos en el locus de autoridad sobre la política pública.

La tercera implicación se refiere a la necesidad de un cambio de paradigma en caso de una falta de política pública o en la experimentación del diseño de nuevas políticas públicas. Un paradigma de política pública puede verse amenazado por la aparición de anomalías, es decir, por la aparición de acontecimientos que no son totalmente comprensibles dentro de los términos de determinado paradigma. A medida que estos acontecimientos se acumulan, se pueden hacer intentos para estirar los términos del paradigma para cubrirlas, este estiramiento debilita gradualmente la coherencia intelectual y precisión del paradigma original, lo que puede llevar a fallos de la política pública, y a su vez, puede precipitar un cambio de paradigma en la política pública (Hall 2011, 280). En la tabla 1.1 se condensan cada uno de los enfoques presentados y se destacan sus elementos explicativos que, de acuerdo con cada enfoque, contribuyen para que se lleven a cabo cambios en las políticas públicas.

Tabla 1.1. Enfoques teóricos del cambio de política pública

Enfoque	Hipótesis	Variables
El enfoque de corrientes múltiples	Existen tres corrientes que cuando convergen en el tiempo generan ventanas de oportunidad, que permiten a los empresarios políticos la adecuada inserción de los asuntos que promueven o defienden en la agenda gubernamental.	Variable dependiente: Cambio de política pública. Variables independientes: la identificación del problema, las soluciones alternativas a un problema identificado y el contexto político.
La teoría del	La interacción de creencias y los valores relativos a una política en particular pueden explicar dinámicas de estabilidad	Variable dependiente: cambio de política pública.

equilibrio puntuado	basada en cambios incrementales, así como episodios abruptos de cambio.	Variables independientes: interacción de creencias, valores relativos a una política particular, lugares de política.
Coaliciones promotoras	Existen cuatro vías que permiten explicar el cambio de la política pública: el ejercicio de aprendizaje y de acumulación de conocimiento; el choque o las perturbaciones sistémicas externas al subsistema de la política; los choques internos, y; el cambio por acuerdos concertados.	Variable dependiente: cambio de política pública. Variables independientes: El aprendizaje, los choques que se pueden dar dentro de la coalición, las perturbaciones externas al subsistema, los acuerdos concertados entre coaliciones.
Tres Ordenes de cambio de Hall	Los cambios de la política pública están directamente influenciados por la formulación de políticas como aprendizaje social y el sistema de ideas. El aprendizaje social, tiene mayor influencia en los cambios de primer y segundo orden de una política pública. Las ideas tienen mayor influencia en el cambio de tercer orden.	Variable dependiente: Cambio de política pública. Variables independientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• aprendizaje social</li> <li>• sistema de ideas</li> </ul>

Fuente: Cruz-Rubio 2010.

Como se observa, en los cuatro enfoques existen variables explicativas en común: el papel de las instituciones, variables relativas a las políticas públicas, el aprendizaje respecto a la política pública anterior. Factores como el contexto político, económico y social, el papel de las ideas y la incidencia de los actores. De las variables mencionadas, en esta investigación estudiaremos a las ideas y su incidencia en el cambio de la política pública.

### **1.3 El cambio de las políticas públicas: el rol de las ideas y las redes de política**

Como mencionamos en el apartado anterior, las ideas son la variable explicativa que se analiza en la presente investigación. Las ideas son fundamentales en la definición y el cambio de las políticas públicas, como menciona Hall “las políticas públicas se hacen dentro de algún sistema de ideas y normas que es comprensible y plausible para los actores involucrados” (Anderson (1978), en Hall 2011, 279). De acuerdo con Hall (2011), las autoridades trabajan habitualmente en un marco de ideas y normas que especifican: los objetivos de políticas

públicas, el tipo de instrumentos que pueden ser utilizados para alcanzarlos y la naturaleza de los problemas públicos (Hall 2011, 279).

En tanto creencias causales, las ideas son constructos que desarrollan explicaciones de los fenómenos políticos y sociales desde perspectivas particulares, son concepciones del mundo que ayudan a dar sentido a los problemas y a plantear soluciones a partir de las definiciones de los propios problemas. Las ideas, al precisar valores y preferencias “proveen de marcos interpretativos para distinguir lo importante y lo deseable de lo que no lo es (Béland y Cox, (2011) en Del Tronco 2020, 23).

La descripción del mundo político y social requiere del conocimiento de las ideas que lo integran, sin éstas, ningún tipo de explicación acerca del cambio o la estabilidad de los sistemas sociales podría ser realizada (Blyth (2011) en Del Tronco 2020, 23). Las ideas pueden concebirse como discursos públicos o ideologías, pero también adoptan la forma de prescripciones o propuestas programáticas aplicables solo a ciertos contextos (Del tronco 2022, 23).

Pese a la aparente centralidad de las ideas en el campo de las políticas públicas, tanto de las ideas paradigmáticas que guían el diseño de las reformas institucionales como de los objetivos programáticos más específicos, Del Tronco señala que el aporte de las ideas al cambio de las políticas públicas ha sido reconocido recientemente pocos enfoques, a saber: el enfoque de las corrientes múltiples, el enfoque de las coaliciones promotoras y el modelo de los órdenes de cambio (Del tronco 2022, 25). A pesar del reconocimiento de la importancia de las ideas en el cambio de las políticas públicas, aún es importante ahondar cómo o a través de qué medios, las ideas inciden para que se produzca el cambio en las políticas públicas, algunos autores que nos dan luces al respecto.

Rueschemeyer (2006) destaca que la incidencia de las ideas en el contexto político y social es evidente, sin embargo, su efecto parece estar mediado por la forma en la que están incrustadas en grupos, organizaciones e instituciones. La pertenencia a estos grupos tiene una importancia decisiva para su creación, mantenimiento y su impacto en la sociedad. Rueschemeyer (2006) analiza cómo las ideas, después de ser acogidas por una estructura se van posicionando al grado de adquirir autonomía. De acuerdo con el autor, las ideas son acogidas por una estructura, ésta estructura posiciona las ideas y las traslada en una estabilidad o

posicionamiento de las ideas, posteriormente, la estructura asegura la posición de las ideas a través de garantías legales, provisión de recursos, materiales o espacios privilegiados en los medios, para que las ideas puedan adquirir autonomía frente a otras ideas (Rueschemeyer 2006, 227-249).

Heclo (1978) señala que las redes de asuntos, cuando se convierten en grupos de acción, permiten posicionar y fortalecer las ideas que son de su interés, articulando tendencias y modificando las estructuras (Heclo 1978, 266) Para Heclo, la red de asuntos es un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto o asunto en cuestión de la política pública. Los actores que pertenecen a una red de asuntos comparten una misma base de información y tienen un entendimiento similar de una política pública y sus problemas.

De acuerdo con Zurbriggen (2003), Marsh y Rhodes (1992) señalan que las ideas son capaces de articular a las redes sociales en comunidades de política. Los autores definen las comunidades de política como un conjunto limitado de actores que interactúan frecuentemente y comparten valores básicos comunes. Las comunidades de políticas son redes cerradas, con un número limitado de participantes, compuestas tanto por miembros del gobierno como por grupos de interés, estas redes pueden involucrar en ocasiones a los expertos (Zurbriggen 2003, 5).

Para Zurbriggen (2003), Marsh y Rhodes enuncian que el concepto de redes de política pública tiene un poder teórico al permitir explicar cómo la estructura de la red afecta al proceso y al resultado de política pública. Al momento de explicar la afectación de la estructura de la red en el proceso y resultado de las políticas públicas, Marsh y Rhodes señalan que mientras una red cerrada constriñe la agenda y da lugar a la continuidad de las políticas, una red abierta da lugar a políticas sujetas a múltiples cambios (Zurbriggen 2003, 5).

Para Marsh y Smith (2000) las redes son capaces de institucionalizar creencias, valores, culturas y comportamientos, en este sentido, las redes fomentan el fortalecimiento e institucionalización de las ideas. Los autores proponen un modelo de análisis, al que denominan modelo dialéctico, con este modelo los autores tratan de explicar tanto la continuidad como el cambio de las políticas públicas. En el modelo dialéctico, Marsh y Smith proponen que existe una relación dialéctica e interactiva entre: a) la estructura de la red y

agencia; b) la red y el contexto, y; c) la red y el resultado de políticas (Marsh y Smith 2000, 5). Los autores definen las relaciones dialécticas como una “relación interactiva entre dos variables en la que cada una afecta a la otra en un continuo proceso iterativo” (Marsh y Smith 2000, 5).

La estructura de la red y la agencia. Para explicar el rol de la estructura de la red y la agencia en el modelo ideacional se considera lo siguiente:

- Las redes actúan como agentes. Las redes definen normas y reglas de comportamiento a través de la institucionalización de creencias, valores, culturas y comportamientos, y de esa forma, brindan oportunidades o limitaciones al accionar de sus miembros, a su vez, las redes definen los roles de sus miembros y la distribución de poder dentro de las redes y simplifican las acciones, los problemas y las soluciones frente a un proceso de construcción de una política pública (Marsh y Smith 2000, 5- 6).
- El rol de los agentes influye en la relación de la estructura de la red y la agencia. Debido a que los resultados de las acciones de los agentes no son únicamente producto de las normas y reglas de la red, sino son producto de los intereses y preferencias de los agentes, la forma en que las oportunidades y limitaciones les afectan y las habilidades de los agentes para usar esas oportunidades o negociar las restricciones (Marsh y Smith 2000, 7).
- Los agentes cambian a las estructuras. Dado que la estructura de la red y los recursos de los que dependen no son fijos, los agentes eligen las opciones de política pública, negocian, discuten o rompen redes de política, de esta forma los agentes inciden en la estructura de las redes de políticas públicas (Marsh y Smith 2000, 7).

La red y el contexto. La relación dialéctica entre la red y el contexto se da en dos sentidos, por una parte, la red afecta el contexto, y a su vez, el contexto afecta a la red, generando cambios en la misma y limitando o ampliando la capacidad de la red para mediar o minimizar ese cambio. El contexto puede ayudar a explicar cómo se forman las redes, de igual manera, analizar las redes permite explicar cómo estas modifican el contexto, y cómo las redes utilizan las ventanas de oportunidad que proporciona el contexto.

La red y el resultado de políticas públicas. En cuanto a la relación dialéctica entre las redes y los resultados de políticas públicas, Marsh y Smith mencionan que no existe una relación causal unidireccional entre las redes y los resultados de política pública. La relación entre la

red y el resultado de políticas públicas no es unidireccional, debido a que el resultado de la política pública puede alterar el contexto general en el que la red está inserta, puede cambiar la composición de la red en términos de actores y recursos, y puede, por último, reconfigurar el comportamiento de los agentes mediante el aprendizaje estratégico (Marsh y Smith 2000, 7-9).

El resultado de la política pública afecta a la red, en al menos tres formas: a) el resultado específico de una política pública puede llevar a un cambio en la membresía de una red o en el balance de recursos dentro de ésta, es decir puede excluir a algunos actores o incentivar la participación de otros, además de cambiar sus posiciones dentro de la red; b) el resultado de una política pública puede afectar la estructura de la red debilitando su posición en un interés particular, pudiendo afectar su posición en la sociedad y; c) los resultados de la política pueden afectar a los agentes a través del aprendizaje estratégico, que consiste en que tanto los actores, como la red en su conjunto, adquieren conocimiento estratégico al momento de analizar los resultados, producto de sus acciones y de la interacción de estas con el contexto. Como producto de este aprendizaje estratégico, los agentes pueden cambiar sus acciones si los resultados obtenidos no son los esperados (Marsh y Smith 2000, 9).

Debido a que las redes de política reflejan estructuras exógenas, es decir, las redes no son estructuras dadas, éstas se circunscriben en otras divisiones estructurales, por ello, el cambio de la estructura de la red y el resultado de la política pública pueden ser explicados, al menos parcialmente, por factores exógenos a la red.

Siguiendo la lógica explicativa de Marsh y Smith, Kisby (2007) retoma del modelo dialéctico para desarrollar su propuesta de análisis conocida como modelo ideacional. Kisby considera que al modelo dialéctico es indispensable incluir el factor ideacional. El punto central del modelo ideacional de Kisby es que las ideas son capaces de ejercer, por sí solas, influencia en las decisiones de política pública (Kisby 2007, 82), en este sentido, es posible señalar que las ideas son capaces de articular redes en torno a ellas.

En el modelo ideacional, las ideas son un elemento articulador dentro de la estructura de la red, de acuerdo con Kisby (2007), este modelo se basa en la noción de creencias programáticas de Berman (1998). Las creencias programáticas se muestran como la ideología intrínseca de las redes de política pública y proporciona el marco ideacional en el que los

programas de acción se formulan y permiten a los actores desarrollar propuestas de políticas públicas específicas (Kisby 2007, 84).

El modelo ideacional es operativo en el mismo sentido que el modelo dialéctico. Kisby adopta la tesis de Marsh y Smith al considerar que hay una relación dialéctica entre la estructura y la agencia, la red y el contexto, y la red y el resultado de políticas públicas (Marsh y Smith 2000, 5), sin embargo, mientras que en el modelo dialéctico el resultado de políticas públicas es la variable dependiente y la red de política es la variable independiente, en el modelo ideacional, la variable independiente son las ideas y la red de políticas es una variable intermedia y el resultado de políticas es la variable dependiente (Kisby 2007, 85).

En el modelo ideacional, además de la estructura de la red, el contexto y los agentes, las ideas también constituyen relaciones interactivas. Los agentes en el modelo de Kisby no aceptan de manera pasiva a las ideas, ellos las emplean y las desarrollan en diferentes maneras, incluso crean nuevas ideas. De acuerdo con el modelo ideacional, las ideas pueden tener una relación interactiva con los resultados de las políticas, los cuales, a su vez, afectan a las redes de política y al contexto más amplio, incluyendo el contexto ideacional dentro del cual las redes se desarrollan, en este sentido, nuevas ideas y políticas públicas son propuestas y formuladas (Kisby 2007, 84 - 85).

#### **1.4 Propuesta del Modelo de análisis**

Con la finalidad de analizar la incidencia de las ideas paradigmáticas y programáticas en el cambio de la política de educación básica en el Ecuador, elaboramos la propuesta de análisis basada el modelo ideacional elaborado por Kisby (2007) y en la teoría de los niveles u órdenes de cambio de Hall (1993). El modelo ideacional de Kisby parte de la propuesta analítica de Marsh y Smith (2000).

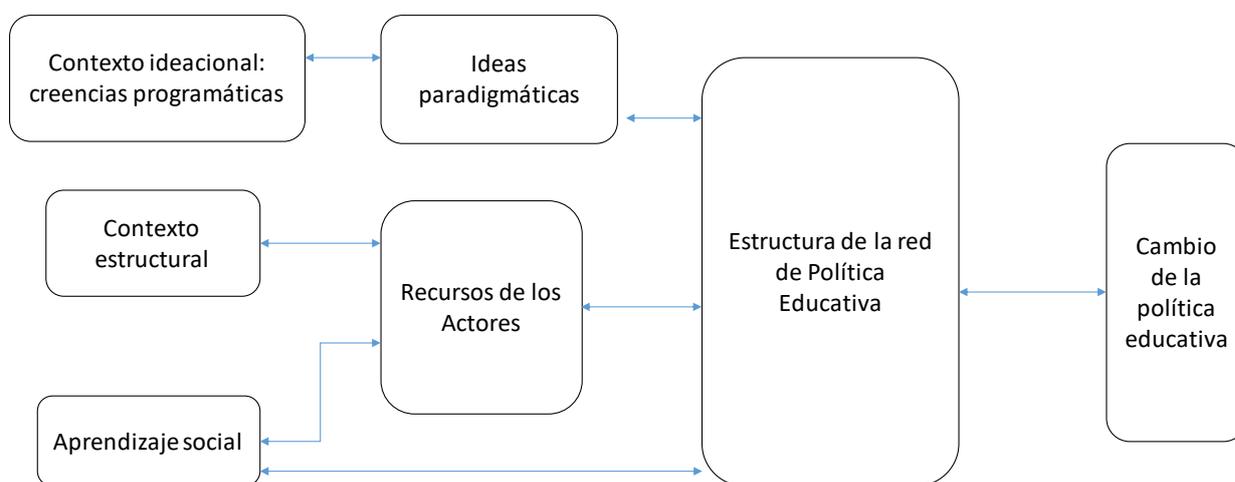
Kisby (2007), considera que para poder comprender el resultado de una política pública, y comprender por qué y cómo una política particular fue introducida, es necesario analizar el factor ideacional: el contexto de ideas en el que operan los actores clave y la influencia de las creencias programáticas sobre las acciones de aquellos actores que forman una red de políticas públicas claramente definida y por medio de las cuales las creencias programáticas pueden tener un impacto en los resultados de políticas públicas (Kisby 2007, 83).

De acuerdo con Kisby (2007) el planteamiento de un contexto ideacional no significa proponer que existe un reino de ideas separado del contexto estructural de la sociedad, más bien, el autor sugiere que para fines analíticos es útil examinar el contexto ideacional dentro del cual se desarrollan las creencias programáticas y analizar por qué y cómo estas ideas soportan (o al menos no desafían) o critican la organización socioeconómica prevaleciente de la sociedad, que a su vez, proporciona el contexto estructural que sustenta las creencias y prácticas ideacionales.

El argumento de Kisby es que donde las creencias programáticas particulares han cobrado vida propia, mediante su adopción por los miembros de una red de políticas públicas, la posible influencia de las ideas en los resultados de política pública debe ser analizada empíricamente. Kisby menciona que, además de las relaciones interactivas que existen entre el contexto socioeconómico, la estructura de la red, los agentes dentro de la red y el resultado de las políticas públicas, la influencia de las ideas en la red también constituye una especie de relación interactiva con los agentes de la red, quienes pueden usar y desarrollar a las ideas de nuevas formas, así como introducir nuevas ideas.

Las ideas tienen una relación interactiva con los resultados de las políticas públicas y afectan tanto a las redes de política pública como al contexto más amplio, incluyendo al contexto ideacional dentro del cual se desarrollan las redes de política y en el que nuevas ideas y propuestas de política pública son formuladas. A continuación, se presenta la propuesta de modelo analítico diseñada para el desarrollo de la presente investigación.

Figura 1.2. Propuesta de análisis



Fuente: Hall 1993 y Kisby 2007

La propuesta analítica está basada en el modelo ideacional de Kisby, sin embargo, difiere de ser el mismo modelo. En nuestro modelo de análisis se incluye al aprendizaje social como elemento interactivo, debido al reconocimiento que Hall (1993) le otorga al proceso de aprendizaje social como un elemento clave para comprender el cambio de las políticas públicas, elemento que además está íntimamente relacionado con las ideas. De acuerdo con Hall (1993), el aprendizaje convencionalmente se produce cuando los individuos asimilan nueva información, incluida la basada en la experiencia pasada y lo aplican a sus acciones posteriores, por lo tanto, es posible definir el aprendizaje social como un intento deliberado por los actores de ajustar los objetivos o las técnicas de la política pública, en respuesta a la experiencia pasada y a la nueva información.

Hall plantea que es posible desglosar el aprendizaje social dentro de los tres niveles de cambio de la política pública. Con base a la experiencia y a la luz de nuevos conocimientos, los actores en interacción con otros actores pueden promover un cambio en los parámetros de los instrumentos de la política pública, de igual forma, es posible que exista insatisfacción con los resultados de la aplicabilidad de determinados instrumentos de política pública, motivo por el cual se puede optar por la adopción de instrumentos de política pública distintos para cumplir con los objetivos de la política pública; también, como resultado de la reflexión sobre las experiencias del pasado, se pueden promover cambios en los tres elementos de una políticas públicas.

### **1.5.1 Definición de los elementos del modelo de análisis**

Los elementos de análisis contenidos en nuestra propuesta son los siguientes:

- Contexto ideacional. El contexto ideacional es el conjunto de ideas tanto paradigmáticas como programáticas que prevalecen en un lugar y tiempo determinado.
- Creencia programática: las creencias programáticas son las ideas compartidas entre los actores que forman parte de un grupo, una institución o una red de política pública.
- Contexto estructural. El contexto estructural hace referencia a las características económicas, políticas y sociales, presentes en un lugar específico y en un tiempo determinado.
- Aprendizaje social. El aprendizaje social es definido como el intento deliberado que tienen los actores mediante la red de política, de ajustar los objetivos o las técnicas de la política pública en respuesta a la experiencia pasada y a la nueva información existente.

- Recursos de los actores. Los recursos de los actores se clasifican en: recursos legales; recursos humanos, recursos económicos, recursos materiales; recurso de fuerza o violencia.
- Estructura de la red de políticas públicas. Las redes de política pública son específicas como “patrones más o menos estables de relaciones entre actores interdependientes que se forman alrededor de los problemas o programas de políticas públicas” (Cerrillo 2005, 219). Con base en los elementos básicos que conforman una red: los actores y los vínculos, de la estructura de la red será analizarán sus características de densidad y centralidad.
- Cambio de política pública. El cambio de política pública es definido con una modificación o sustitución en sus objetivos, instrumentos o calibración de sus instrumentos.

A continuación, damos a conocer la propuesta metodológica para llevar a cabo la investigación.

### **1.6 Propuesta metodológica**

Para examinar la influencia de las ideas en el cambio de las políticas públicas y con la finalidad de tener coherencia con la propuesta de análisis, se siguieron los pasos propuestos por Kisby (2007), el autor señala que para examinar el impacto de las ideas y las redes de política en el resultado de la política pública es necesario seguir los siguientes pasos:

1. En primer lugar, se debe identificar a los miembros clave de la red de política pública que se esté examinando, al hacerlo, determinar las creencias programáticas que los motivan,
2. Demostrar que los miembros de esa red compartieron esas ideas.
3. Mostrar cuándo y cómo la red y las ideas que motivan a sus miembros influyeron en la formulación (o el cambio) de las políticas públicas.

Cabe mencionar, que se concibió a la investigación como un proceso constituido por diversas etapas, interconectadas de una manera lógica, secuencial y dinámica en el que es posible combinar elementos tanto de los enfoques cuantitativos como cualitativos, nuestro proceso de investigación incluye componentes de ambos enfoques, y con fines explicativos, los dividimos en dos etapas.

Primera etapa: inmersión inicial en el campo. En esta etapa de la investigación, se utilizó el enfoque de investigación cualitativa, mediante su aplicación, fue posible definir y afinar la pregunta de investigación e hipótesis. Se tuvo acercamiento al tema de análisis desde diversos frentes, como fue la participación en actividades en donde se analizaban, debatían o diseñaban propuestas de política educativa en el Ecuador.

Se participó como asistente, en el Coloquio Internacional Decolonialidad, Educación y Buen Vivir organizado por Universidad Nacional de Educación; de igual forma se asistió a los Diálogos con los equipos técnicos de los presidenciables y en la presentación de informes elaborados por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa INEVAL, además se formó parte de las mesas de debate del Encuentro Nacional por la Agenda Educativa Ciudadana 2017-2021 para Ecuador. La participación en estas actividades, aunado a la revisión y análisis de fuentes bibliográficas, permitió fijar el período de análisis, definir las preguntas de investigación y establecer hipótesis.

Segunda etapa. Recolección de datos para el análisis. En la fase de Recolección de datos para el análisis, se eligieron las técnicas y los instrumentos que permitieron recolectar los datos para su posterior análisis. A continuación, presentamos cada uno de estos instrumentos diseñados para cada uno de los componentes analíticos.

Cambio de política pública. Para identificar el cambio de tercer orden de la política pública, se utilizó un análisis de contenido tanto de los planes nacionales de desarrollo, de los discursos emitidos por el poder ejecutivo y de la constitución política del Ecuador.

Tabla 1.2. Operacionalización del concepto: cambio de política de educación básica

Concepto		Sustitución o modificación en	
Elemento	Unidad de análisis	Categoría	Observable
Cambio de tercer orden de la política educativa	Objetivos de política pública	Qué se esperan alcanzar mediante la ejecución de la política educativa.	Metas propuestas
		Leyes y regulaciones	Pronunciamientos de la políticas educativa que implican la fuerza de la ley.

	instrumentos de políticas públicas	Servicios	Provisión directa de servicios o bienes por parte del gobierno a los usuarios.
		Dinero (beneficios)	Transferencia de dinero del gobierno
		Impuestos	políticas destinadas a alterar el comportamiento de los usuarios.
		Préstamos o garantías de préstamos	Existencia o no de préstamos a particulares para cubrir gastos por concepto de educación básica.
		Persuasión	Intentos del gobierno para persuadir a las personas para que adopten comportamientos deseables o para evitar comportamientos indeseables.
	Sanciones	Herramientas que inducen acciones cuasi-voluntarias o cuasi-coercitivas basadas en beneficios tangibles.	
	Calibración de instrumentos	Modificación interna de algún elemento de los instrumentos de política pública	Aumento o disminución de impuestos, modificación en la modalidad de prestación de los servicios, modificación en los requisitos para el acceso y cantidad de préstamos, modificación en el énfasis que se da a algún tema, incremento o disminución de sanciones.

Fuente: Birkland 2005.

Ideas paradigmáticas. Para identificar las ideas paradigmáticas, se utilizó un análisis de contenido de libros y publicaciones que abordan temas respecto a la relación estado-mercado, relación Estado- Sociedad civil.

Tabla 1.3. Operacionalización del concepto: ideas paradigmáticas

Elemento	Unidad de análisis	Categorías	Ítems
Ideas paradigmáticas	Relación Estado-Mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inclinación por un Estado interventor o por un Estado Mínimo.</li> </ul>	¿Cuál es la función del Estado en la economía? ¿Qué papel debe tener el Estado respecto al

	Relación Estado-Sociedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El mercado es capaz de autorregularse o necesita de la intervención del Estado</li> <li>• Papel que debe cumplir el Estado</li> <li>• papel que debe cumplir la sociedad civil</li> </ul>	<p>mercado? ¿Cuál es el papel del mercado en la economía?</p> <p>¿Cómo se concibe al Estado?</p> <p>¿Cuáles son las funciones del Estado respecto a el desarrollo de la sociedad? ¿Cómo se concibe a la sociedad civil? ¿Qué papel tiene la sociedad civil respecto al desarrollo de la sociedad?</p>
--	--------------------------	--	---

Fuente: García 2016.

Ideas programáticas. Para rastrear las ideas programáticas se utilizó como herramienta de recolección de datos a la entrevista semiestructurada, basada en una guía de preguntas abiertas.

Recursos de los actores. La entrevista semiestructurada también se empleó para la recolección de datos de los recursos de los actores.

Tabla 1.4. Operacionalización del concepto: ideas programáticas

Elemento	Unidad de análisis	Categorías	Ítems
Creencias programáticas	Creencias programáticas generales Política educativa de educación básica	Objetivos y fines Problemas educativos Objetivos de la política educativa Instrumentos de política educativa Calibración de los instrumentos	¿Cuáles son los fines u objetivos de su organización? ¿Cuáles son los principales problemas relacionados con la educación básica en el Ecuador? ¿Cuál es la forma más adecuada de resolver estos problemas? ¿cuáles deberían ser los objetivos de las políticas educativas de educación básica? ¿Cuál sería la mejor forma de lograr esos objetivos? ¿Qué medios podrían emplearse para dar solución a los problemas identificados? ¿Cómo tendrían que funcionar estos instrumentos?

Fuente: Hall 2011.

Tabla 1.5. Operacionalización del concepto: recursos de los actores

Elemento	Unidad de análisis	Categorías	Items
Recursos de los actores	Recursos legales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leyes</li> <li>• Normas</li> <li>• Reglamentos</li> </ul>	¿Existe algún reglamento, ley o norma que otorgue beneficios al actor? En caso de existir ¿cuáles son estos beneficios son?
	Recursos humanos	<p>Apoyo de otros actores</p> <p>Miembros que pertenecen a la organización o movimiento</p>	En caso de ser un actor individual ¿Considera usted que, en caso de necesitar apoyo para el logro de sus objetivos en materia educativa, podría apoyarse en otros actores? ¿Podría mencionar quienes son esos actores?
	Recursos materiales y económico	<p>Dinero</p> <p>Infraestructura y bienes inmuebles</p>	¿Cuenta usted, o la organización que encabeza con recursos económicos propios para el logro de sus objetivos? ¿Su organización cuenta con infraestructura propia?
	Recurso de la fuerza o violencia	<p>Acciones de desestabilización: movimientos, paros huelga</p>	¿Qué posibilidad tiene organizar paros, huelgas, o levantamientos sociales? ¿Ha utilizado este recurso alguna vez?

Fuente: Knoepfel et al. 2008.

Aprendizaje Social: Para la recolección de información respecto al aprendizaje social de los actores se empleó la entrevista semiestructurada.

Tabla 1.6. Operacionalización del concepto: aprendizaje social

Elemento	Unidad de análisis	Categorías	Items
Aprendizaje social	Experiencias adquiridas	De políticas públicas anteriores	¿Cuáles aspectos considera que son relevantes para tener en cuenta en el futuro con respecto a la política educativa? ¿Cuáles son los aprendizajes más relevantes que obtuvo a la luz de esa experiencia?
	Insatisfacción con la política pública	De sucesos relevantes Insatisfacción con los objetivos o instrumentos de la política educativa puesta en marcha	

			¿Si pudiera cambiar algún elemento de la política educativa ¿Cuál cambiaría? ¿Por qué? ¿Qué propondría usted hacer en su lugar?
--	--	--	---

Fuente: Fuente: Hall 2011 y Sabatier 1993.

Estructura de la red. Con respecto a la estructura de la red, la recolección de los datos reticulares se llevó a cabo mediante la entrevista con preguntas abiertas (García 2004, 30) mediante un formato de evocación libre.

Con la finalidad de mostrar de manera gráfica la estructura de la red y calcular sus medidas, se utilizó el software para análisis de datos reticulares Gephi. para el análisis de los datos se utilizó la técnica de grafos. A continuación, se mencionan las medidas de la red y de los nodos que servirán para el análisis de los datos.

Tabla 1.7. Operacionalización del concepto estructura de la red

Variable	Definición	Indicador	Dimensión	Ítems
Nivel de densidad de la red	Proporción de relaciones presentes sobre el máximo número de relaciones que pueden existir	Número y la proporción de líneas en el grafo en su conjunto	Características de la red	¿Con qué actores usted compartía objetivos y visiones? ¿Se vinculó usted con esos actores para intercambiar ideas, propuestas, recursos?
Nivel de Centralidad de la red	Prominencia de los nodos dentro de la red.	Qué tanto esta la red de comportarse como una red estrella	Características de la red	La proporción entre la suma de las diferencias del grado de todos los puntos (d) con el mayor grado del grafo.
Grado de centralidad del nodo	Número de actores a los cuales un actor está directamente unido.	Número de conexiones que posee una persona en una red social	Características de los nodos de la red	¿Con qué actores se vinculó para intercambiar ideas o recursos? ¿El grupo al que pertenece está vinculado a alguna otro grupo u organización? ¿Cuál fue su relación con el gobierno en esa época? ¿con otros actores?
Nivel de cercanía del nodo	Accesibilidad de un nodo respecto a otro.	Número de enlaces de un nodo respecto a otro nodo	Características de los nodos de la red	La longitud o enlaces del camino más corto de un nodo respecto a otro nodo

Fuente: Velázquez y Aguilar 2005.

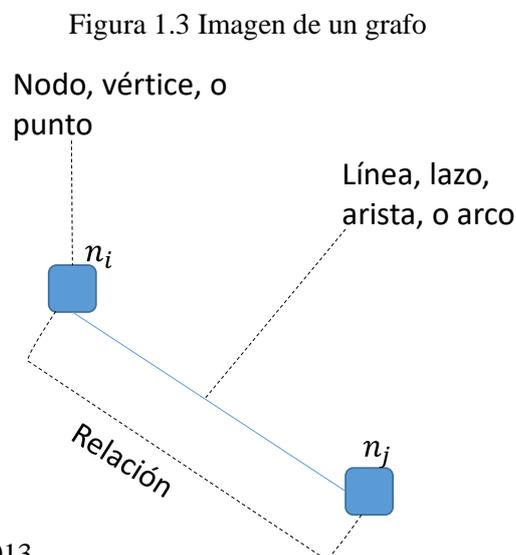
En total se realizaron 19 entrevistas a actores clave, entre ellos se encuentran: exministros de educación, miembros de la Asamblea Constituyente de 2008, personal del Ministerio de Educación (MINEDUC), personal del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL), miembros del Movimiento Contrato Social por la Educación, funcionarios de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), expresidentes de la República del Ecuador, líderes de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y de la Unión Nacional de Educadores (UNE).

A continuación, con la finalidad de dar mayor claridad a la forma cómo se analizó la estructura de la red, mencionaremos las generalidades tanto de la técnica de grafos como del software Gephi.

### 1.6.1 Técnica de grafos como técnica de análisis de datos reticulares

La Técnica de Grafos permite identificar las entidades (actores) como nodos o vértices y las relaciones como enlaces o aristas. Esta técnica nos permite conocer numéricamente las medidas de una red como son: cercanía, intermediación y rango o grado nodal, entre otras, de igual forma, podemos ver de manera gráfica, mediante grafos, las estructuras de las redes sociales.

Un grafo es un modelo de una red. En un grafo, los nodos representan a los actores y las líneas representan a los lazos entre esos actores. Los nodos también se llaman vértices o puntos y las líneas también se llaman aristas o arcos (Wasserman y Faust 2013, 123-124).



Fuente: Wasserman y Faust 2013.

Las redes de política pública se pueden estudiar en varios niveles: actor, díada, tríada, subgrupo, grupo y red. En términos de grafos, la díada, la tríada, el subgrupo y los grupos, corresponden a diferentes subgrafos, que forman parte del grafo que representa a la red. (Wasserman y Faust 2013, 128). En esta investigación el análisis de los datos se estudió a nivel de actor y de red. A continuación, definiremos las principales medidas de las redes de política pública que se consideraron en este estudio.

Como mencionamos anteriormente, un grafo consta de dos conjuntos de información, un conjunto de nodos  $N$  y un conjunto de líneas  $L$ . En un grafo cada línea es un par ordenado de nodos diferentes, lo que significa que no puede haber más de una línea entre un par de nodos, de igual forma, un par no ordenado de nodos no se puede incluir más de una vez en un conjunto de líneas. La línea entre un nodo y sí mismo ( $n_i, n_i$ ) se excluyen en los grafos. A estas líneas se les denomina bucles o lazos reflexivos (Wasserman y Faust 2013, 124). Dentro de la notación que utilizaremos se encuentra la siguiente:

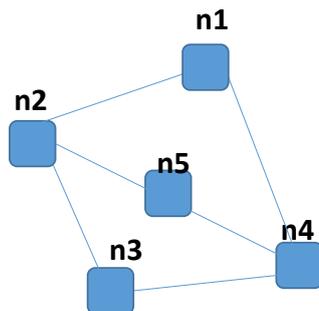
$G =$  Grafo,  $G(N, L)$

$N =$  Conjunto de nodos,  $N = \{n_1, n_2, \dots, n_g\}$

$L =$  Conjunto de Líneas,  $L = \{l_1, l_2, \dots, l_L\}$  entre pares de nodos

Para entender las medidas de los grafos es importante entender los conceptos de adyacencia e incidencia. “Dos nodos  $n_i$  y  $n_j$  son adyacentes si la línea  $l_k = (n_i, n_j)$  ésta en el conjunto de líneas  $L$ ” (Wasserman y Faust 2013, 124). En otras palabras, dos nodos  $n_i, n_j$  son adyacentes si existe la línea  $(n_i, n_j)$  o  $(n_j, n_i)$ .

Figura 1.4. Grafo de Nodos y adyacencias



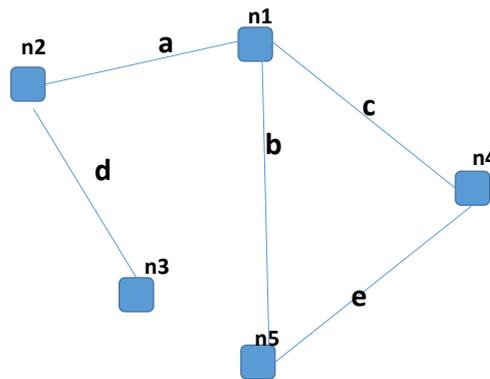
Nodo	Adyacencia con otros nodos		
n1	n2	n4	
n2	n1	n5	n3
n3	n2	n4	
n4	n1	n5	n3
n5	n2	n4	

Fuente: Wasserman y Faust 2013.

En el grafo, el nodo  $n_1$  es adyacente con el nodo  $n_2$  porque existe la línea  $(n_1, n_2)$  que los une. El nodo  $n_3$  no es adyacente con el nodo  $n_5$  porque no existe una línea  $(n_3, n_5)$  que los una, es decir, la línea  $l_k = (n_3, n_5)$  no está en el conjunto de las líneas  $L$ .

Con respecto a la incidencia, “un nodo es incidente con una línea, y la línea es incidente con el nodo, si el nodo es uno de los pares no ordenados de nodos que definen la línea” (Wasserman y Faust 2013, 124).

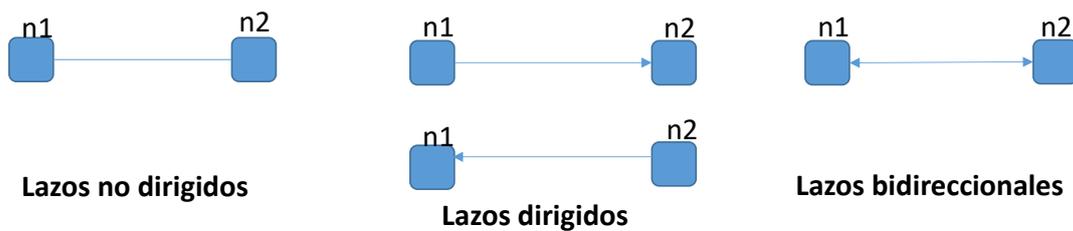
Figura 1.5. Grafo de nodos e incidencias



Fuente: Wasserman y Faust 2013.

En el grafo (1.5) la línea **a** (n1, n2) es incidente con los nodos n1 y n2. De igual forma, las líneas **a**, **b**, y **c** son incidentes en el nodo n1, de tal manera que todas las líneas que llegan o salen de un nodo son incidentes a él. El nodo n3 es incidente en la línea **d** (n2, n3). Es importante señalar que existen lazos o líneas dirigidas o no dirigidas.

Figura 1.6. Tipos de Lazos



Fuente: Wasserman y Faust 2013.

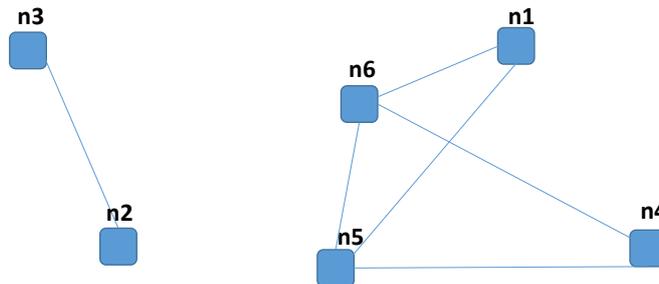
En una relación simple con lazos no dirigidos, si bien, existe un vínculo entre los nodos, este no representa una direccionalidad. Por ejemplo, si los nodos son personas, la relación que las vincula podría ser tan simple como estar en la misma habitación. En las redes sociales, las relaciones pueden ser simétricas o asimétricas (Kadushin 2012, 15).

En una relación simétrica los lazos que vinculan a los nodos son bidireccionales, por ejemplo, en una relación de amistad, n1 puede decir que n2 es su amigo, y a la vez n2, podría mencionar a n1 como su amigo. Las relaciones asimétricas son aquellas en las que existen lazos dirigidos entre los nodos, por ejemplo, en el sistema educativo, en una relación de transferencia de recursos, el distrito podría transferir recursos a las escuelas. Nuestro análisis

considero las relaciones simétricas, es decir, se consideró que los lazos que vinculan a los actores son bidireccionales. Después de haber aclarado los principales elementos del análisis de redes sociales, pasaremos a definir las principales medidas de los grafos y de los nodos.

Grado de centralidad de un nodo. El grado nodal se define como “el número de otros actores a los cuales un actor está directamente unido o es adyacente” (Menéndez 2003, 28) Esta medida trata sobre la centralidad local de un actor con respecto a los actores cercanos, pero dice poco sobre la importancia del actor con respecto a la red completa. (Menéndez 2003, 28). El grado de un nodo  $d(n_i)$  se puede obtener contando el número de líneas incidentes con él.

Figura 1.7. Grado de un nodo



Fuente: Wasserman y Faust 2013.

Los grados de los nodos son  $d(n_1) = 2$ ,  $d(n_2) = 1$ ,  $d(n_3) = 1$ ,  $d(n_4) = 2$ ,  $d(n_5) = 3$ ,  $d(n_6) = 3$ . En muchas aplicaciones, “el grado normalizado es la proporción de relaciones reales sobre el total de las relaciones posibles” (Menéndez 2003, 28). El resumen de los grados de todos los actores de la red puede dar mucha información. El grado modal medio es un estadístico que informa el grado promedio de los nodos del grafo. Si denotamos el grado medio como  $D =$

$$\frac{\sum_{i=1}^g d(n_i)}{g} = \frac{2L}{g}$$

Proximidad o cercanía de un nodo. La proximidad o cercanía “se refiere a la propiedad por la cual un actor puede tener relaciones con otros actores, pero a través de un pequeño número de pasos en la red” (Menéndez 2003, 28).

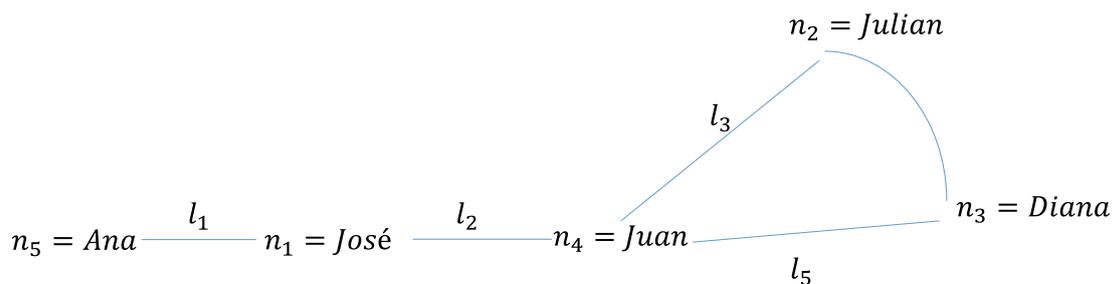
Los actores son valorados por su distancia medida en pasos, por otros vértices o nodos, a todos los demás actores de la red. Son tanto más centrales cuanto mayor es el valor de su cercanía, esto es, menor es el número de pasos que a través de la red deben dar para relacionarse con el resto. Dependiendo del contexto, la cercanía mide la independencia o autonomía respecto a los

otros, y puede servir, junto con la mediación para precisar o matizar la relevancia del valor del grado, ya que se refiere al punto en el que el actor está próximo a los demás (Menéndez 2003, 28).

En los estudios de redes de política pública suele ser importante saber si es posible alcanzar un nodo  $n_i$  desde otro nodo  $n_j$ , a través de un recorrido, si esto es posible, puede ser también interesante saber de cuántas maneras se puede hacer y cuál de estas maneras es óptima respecto de uno de los diferentes criterios.

Un recorrido es una secuencia de nodos y líneas, que empieza y termina en nodos, en la que cada nodo es incidente con las líneas que le siguen y le preceden en la secuencia. El listado de un recorrido, denotado  $W$ , es una secuencia alterna de nodos incidentes y líneas que empiezan y terminan en nodos. Los nodos de inicio y término pueden ser diferentes. Además, algunos nodos pueden incluirse más de una vez, y algunas líneas también se pueden incluir más de una vez.

Figura 1.8. Recorrido de información



Fuente: Wasserman y Faust 2013.

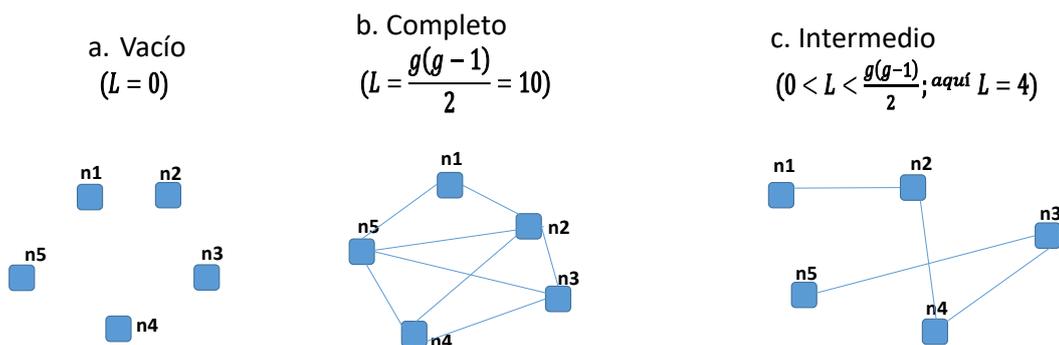
La figura 1.8 contiene una estructura hipotética de lazos de comunicación entre  $g = 5$  docentes. Esta estructura podría surgir si los actores Julián, Diana y Juan ( $n_2, n_3, n_4$ ) se comunicaran entre sí, e informaran, a través de Juan ( $n_4$ ) a José ( $n_1$ ), quien, a su vez, informa a Ana ( $n_5$ ). Un posible recorrido en esta red sería  $w = n_1 l_2 n_4 l_3 n_2 l_3 n_4$  se podría abreviar  $w = n_1 n_4 n_2 n_4$ . El origen y el final de este recorrido son  $n_1$  y  $n_4$ . La longitud del recorrido es 3, puesto que hay tres líneas  $l_2 l_3 l_3$ . La longitud es 3 aunque solo dos líneas distintas estén incluidas en este recorrido, porque una de estas líneas se incluye dos veces. 134 La inversa del recorrido es  $W^{-1} = n_4 n_2 n_4 n_1$ .

Nivel de Mediación de un nodo. Es “el nivel en que otros actores deben pasar a través de un actor focal para comunicarse con el resto de los actores” (Menéndez 2003, 28). La mediación da cuenta del control que cada uno de los actores tiene de los flujos relacionales en el conjunto de la red. La mediación para un actor mide la proporción de los caminos más cortos entre dos actores cualesquiera de un grafo, que pasan por él nodo focal como vértice (Menéndez 2003, 28).

Densidad de los grafos (de la red). La densidad es un concepto que tiene en cuenta el número de líneas incidentes con cada nodo en un grafo. También podemos considerar el número y la proporción de líneas en el grafo en su conjunto. Un grafo puede tener muchas líneas. El número máximo posible viene determinado por el número de nodos. Como hay  $g$  nodos en un grafo, y excluimos los bucles, hay por tanto  $\Delta = \frac{L}{g(g-1)/2} = \frac{2L}{g(g-1)}$ .

La densidad de un grafo va desde 0, sino hay líneas presentes ( $L=0$ ), hasta 1, si todas las líneas posibles están presentes ( $L = \frac{g(g-1)}{2}$ ).

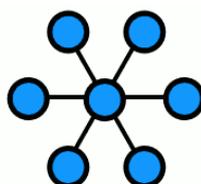
Figura 1.9. Densidad de un grafo



Fuente: Wasserman y Faust 2013.

Centralidad de un grafo (red). El Grado de centralización de una red de política pública indica qué tanto esta una red de comportarse como una red estrella, en donde un actor juega un papel central que controla a toda la red o que tan lejos está de ese comportamiento.

Figura 1.10. Grafo tipo estrella



Fuente: Wasserman y Faust 2013.

Una vez definidas las particularidades y medidas de los datos reticulares, a continuación, mencionaremos la utilidad del análisis de los datos reticulares mediante la técnica de grafos para el estudio de las políticas públicas, entre ellas las políticas educativas.

### 1.6.2 Pertinencia del análisis de redes para el estudio de la política pública

Estudiar las políticas públicas a través de análisis de los datos reticulares es pertinente porque al conocer numéricamente las medidas de una red y de sus nodos podemos analizar la estructura de la red de política pública y tener pautas de cómo fue diseñada una política pública, cómo se implementó y cómo se evaluó. Analizar las redes en torno a una política pública nos puede dar cuenta del proceso de permanencia o cambio de las políticas públicas. En el siguiente esquema describimos cómo las medidas de la red y los nodos nos apoyarían a analizar las políticas públicas.

Tabla 1.8. Medidas de la red y el análisis de políticas públicas

Medida	Definición	Importancia para las políticas públicas
Grado nodal de un nodo (degree)	Es el número de otros actores a los cuales un actor está directamente unido o es adyacente.	Permite identificar los vínculos entre actores y tener referencia del capital social (relaciones que pueden ser movilizadas) de los actores (Machín 2011, 33)
Proximidad o cercanía de un nodo	Es la propiedad por la cual un actor puede vincularse con otros actores mediante un intermediario	Da cuenta de las estrategias de los actores, la elección de determinadas opciones y mecanismos de negociación.
Mediación de un nodo	Nivel en que otros actores deben pasar a través de un actor focal para comunicarse con el resto de los actores.	Podemos dar cuenta del control que cada uno de los actores tiene de los flujos relacionales en el conjunto de la red. Es probable que un actor con alto nivel de mediación tenga mayor posibilidad de participar en espacios de

		colaboración e inclusive convertirse en un emprendedor de política pública.
Densidad (integración) de los grafos o grado	Tiene en cuenta el número de líneas incidentes con cada nodo en un grafo. También podemos considerar el número y la proporción de líneas en el grafo en su conjunto.	Nos ayuda a conocer la estabilidad de las redes de la política pública, cuando una red es más densa aumenta la probabilidad de permanencia de la red y formación de comunidades de política, por el contrario, si la densidad es baja, es más probable que se trate de una red de asuntos.
Centralización de un grafo	Es la proporción entre la suma de las diferencias del grado de todos los puntos con el valor bruto de Unipolaridad.	La centralización está íntimamente relacionada con los procesos de gobernar, si una red de política pública es altamente centralizada podemos deducir que el diseño de la política pública fue elaborado por un pequeño grupo de actores. Si el nivel de centralización de la red es bajo podemos inferir que en el proceso de diseño de política pública participaron un mayor número de actores.

Fuente: Zurbriggen 2011.

El Grado nodal de un nodo o actor nos indica cuáles son los actores de una política pública que están directamente relacionados con otros actores que pueden ser clave para la puesta en marcha, de la permanencia o cambio de una política pública, de igual forma, la proximidad o cercanía que tienen los actores nos permite conocer que si una política pública fue diseñada e implementada de manera top down o bottom up. El diámetro de la red o del grafo nos permitiría analizar si en la política pública existen triángulos de hierro o por el contrario la política pública fue diseñada desde una perspectiva de gobernanza.

Existen diversos softwares para en análisis de datos reticulares, entre ellos el software Gephi y Ucinet. Freeman diseñó en los setenta el paquete informático Ucinet, que permite aplicar algoritmos para el análisis de redes sociales, y en 2008, Mathieu Bastian lanzó por primera vez Gephi, como una plataforma para la visualización interactiva y la exploración de todo tipo de redes, sistemas complejos y grafos dinámicos y jerárquicos. En esta investigación el procesamiento de los datos reticulares se llevó a cabo mediante el software Gephi. A Continuación, describiremos de manera general sus particularidades.

Gephi como software de análisis de datos reticulares. Gephi es una plataforma de visualización de red de código abierto, es una herramienta de redes sociales que nos permite visualizar y analizar datos de redes que proceden de un archivo de datos. Gephi tiene tres vistas básicas que nos permiten analizar la red y obtener información útil que no son evidentes a simple vista. Estas tres vistas aparecen como tres pestañas en la parte superior: vista general, laboratorio de datos, y previsualización. En la vista general se muestran de manera gráfica los nodos y las relaciones del grafo o de la red social; en la pantalla de laboratorio de datos, se observa la información uno por uno de todos los nodos que aparecen en la red, y es posible calcular estadísticas como: el grado de un nodo, el número de vecinos que tiene, su centralidad de intermediación y su centralidad de cercanía; la vista de previsualización me permite tener imágenes de alta resolución del grafo de la red<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sánchez, Salvador. 2018. *Gephi tutorial 1. Vistas básicas y carga de datos*.  
<https://www.youtube.com/watch?v=E72zEz0961o> ( fecha de consulta abril 13, 2018)

## **Capítulo 2**

### **Ideas paradigmáticas y cambio de las políticas educativas**

En este capítulo, estudiaremos las ideas paradigmáticas que han guiado el desarrollo de las políticas públicas en los siglos XIX y XX y que han servido de base para la definición y cambio de las políticas educativas. Para ello, estudiaremos las diferentes ideas paradigmáticas que han influido en las políticas educativas en el Estado Liberal, el Estado de Bienestar, el Estado neoliberal, el Estado socialista, y el Estado post-socialista.

#### **2.1 Del absolutismo al liberalismo**

El Estado liberal surgió en Inglaterra a finales del siglo XVII y principios del siglo XVIII, como resultado de la decadencia de los Estados monárquicos absolutistas. En el siglo XVI y hasta finales del siglo XVII, emergieron en Europa los Estados absolutistas, que se caracterizaron por la concentración del poder económico, político y social en una sola persona, llamado rey o monarca, quien era el soberano absoluto. El poder del monarca se legitimó por su origen, el cual se argumentó era divino. En esta época se arguyó que Dios instituía a los reyes como sus ministros, como sus lugartenientes en la tierra, es decir, Dios reinaba por medio de los reyes sobre los pueblos y través de ellos, ejercía su imperio en la tierra.

El absolutismo en los Estados europeos se estableció como una monarquía absoluta, donde el gobierno fue hereditario y el monarca concentró todos los poderes del Estado en él, ejerciéndolos a su voluntad. Durante el absolutismo, el poder político se estructuró de forma vertical a manera de pirámide, en la cima se ubicaba el monarca, quien tenía el mando del Estado y ejercía las funciones ejecutiva, legislativa y judicial; en un segundo nivel se ubicó a la iglesia y la nobleza, y; en el tercer nivel de la pirámide, se ubicó a la mayoría de la población, en este nivel se encontraban los vasallos, quienes estaban al servicio de la monarquía (Anderson 1984, 9-10).

En términos económicos, durante el absolutismo se desarrolló el mercantilismo, caracterizado por el control de los procesos económicos por parte del Estado. En esta época, se promovió la explotación minera con la finalidad de proveer al reino de metales e incrementar su riqueza. A mediados del siglo XVII, los Estados absolutistas empezaron a entrar en decadencia, producto de la inconformidad social emergida por las condiciones económicas, políticas y sociales, en

las que vivía la mayoría de la población. Se empezó a consolidar un pensamiento que constituyó un ataque frontal al mercantilismo y al Estado absolutista, este pensamiento concebía el derecho de propiedad y de libertad como un derecho previo al Estado y se consideró que la función del Estado era velar por que se respetara la libertad de las personas y proporcionar los elementos necesarios que brindaran seguridad, tanto personal como en las transacciones comerciales, este pensamiento fue conocido con el nombre de liberalismo (Castillo 2014, 36-48).

Para el siglo XVII, las clases propietarias de la tierra, los comerciantes y los nuevos industriales, exigían del Estado absoluto más espacios de libertad y de poder. A finales del siglo XVII, una gran cantidad de quejas comenzaron a aparecer, principalmente en contra de los asentamientos de población, la falta de uniformidad en los salarios y la impotencia en contra del contrabando. En términos religiosos, se llevó a cabo una reforma protestante la cual alentó tres variables fundamentales: 1) el individualismo, en el que se sostenía que cada persona tenía una relación personal con Dios, en este sentido podía comunicarse directamente con él sin necesidad de intermediarios; 2) la tolerancia, que relativizaba el poder de las iglesias y del propio monarca, se arguyó que no existía una verdad, ni una fe única que pudiera demandar exclusividad, y; 3) la ética calvinista que propiciaba valores como el individualismo, la austeridad, el ahorro y la disciplina social. Con la reforma protestante se empezó a cuestionar el origen divino de los monarcas, por tanto, se hizo necesario acudir a otras fuentes de legitimidad y de fundamento del poder, debido a que, desde la visión protestante, el origen del rey no podía ser divino (Cárdenas 2017, 32-33).

Por otro lado, en esta época aparecieron nuevos instrumentos derivados de la geografía, navegación, astronomía y medicina, que ponían en cuestión las antiguas visiones teológicas y despertaban en las personas un sentimiento utilitario de la vida. La teoría del progreso y la fe racionalista, fueron consecuencia de esos cambios que compaginaban con las nuevas ideas que se producían en la filosofía y con los intereses de la burguesía<sup>2</sup>, que reclamaba derechos

---

<sup>2</sup> En concepto de burguesía deriva de la palabra “Burgo” que se desarrolló en territorio europeo en la Edad Media. La palabra Burgo, se utilizó para nombrar a los asentamientos urbanos en los que vivían una población que se situaba estamentalmente entre la nobleza y los siervos, y que vivía bajo la protección del Castillo. Los burgos, empezaron a surgir en Europa a finales del siglo XI e inicios del siglo XII, en un principio los burgos eran pequeñas aldeas en las que habitaba una población no labradora que no pertenecía a la clase noble y que no eran siervos ni campesinos. La población que habitaba en los burgos, los burgueses, fueron generalmente, artesanos y mercaderes con cierto poder económico. La riqueza de los burgueses no estaba ligada a la posesión de la tierra, más bien, fue producto de transacciones comerciales que les permitió la acumulación de bienes y dinero (Leibholz y Fuente 1971, 9).

políticos, libertad e igualdad. Las demandas sociales; las necesidades derivadas de la exploración y conquista del nuevo mundo; el desarrollo del espíritu científico, complementado con el avance tecnológico, fueron causas de la paulatina crisis de los Estados absolutistas, que dieron paso al Estado Liberal.

## **2.2 El liberalismo**

Durante el siglo XVII, emergieron en Europa movimientos políticos y sociales como la Revolución Gloriosa de 1688 en Inglaterra y la Revolución francesa de 1789. En 1789, se constituyó en Francia una Asamblea Constituyente que aprobó la legislación con la que se abolió el régimen feudal y señorial que había prevalecido hasta entonces, junto con la aprobación de esta legislación, la Asamblea Constituyente aprobó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en esta Declaración se estableció que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos y se dispuso como finalidad del Estado la conservación de los derechos naturales de las personas, lo anterior, dio paso a una nueva forma de concebir al Estado, a esta nueva forma de Estado se le conoció como Estado Liberal. El Estado liberal sustituyó lentamente al Estado absolutista a finales del siglo XVII y principios del siglo XVIII. La ilustración, el iusnaturalismo y el liberalismo, fueron socavando los fundamentos de legitimidad del Estado absoluto.

El iusnaturalismo fue una doctrina filosófica, cuya teoría partió del reconocimiento de una serie de derechos que se consideraron propios e intrínsecos a la naturaleza humana, para los iusnaturalistas, las personas, por su mera existencia, eran sujetos de derechos, estos derechos debían ser respetados por el Estado. El iusnaturalismo sirvió de fundamento teórico al Estado Liberal. Los iusnaturalistas consideraban que el origen del Estado era producto de una

---

Entre el siglo XII y XIII, los burgos crecieron en tamaño y población, aumentaron en el número de edificaciones y en servicios, dando paso a la formación de ciudades, este fenómeno coincidió con la movilización progresiva de personas del campo hacia la ciudad, una gran cantidad de gente se asentó en las ciudades y constituyó una clase trabajadora y asalariada. Para esta época el término de Burguesía fue utilizado para referirse a un sector de la población de clase media, que tenía buenos ingresos económicos y la posesión de bienes materiales o capitales tales como propiedades.

Hacia finales de la edad media, en los siglos XIV y XV, la burguesía fue ganando un lugar central en la sociedad, esta clase social adquirió mayor poder económico, no obstante, pese a su poder económico, la burguesía no podía acceder a formar parte de la clase privilegiada, que era la nobleza y el clero, salvo por matrimonio entre personas que pertenecían a familias burguesas ricas y nobles pobres, sin embargo, estos nuevos nobles no eran bien vistos por la antigua nobleza tradicional. La burguesía continuaba perteneciendo al sector poblacional que comprendía desde el mendigo hasta el rico comerciante, pasando por los obreros proletarios y la clase media profesional. El desarrollo científico y tecnológico del siglo XVII transformó a la burguesía en una clase social poderosa, que comenzó una lucha por la reivindicación de sus derechos políticos, que no poseían, intentando derribar los cimientos del antiguo régimen, y establecer un nuevo sistema de gobierno, donde el poder residiera en el pueblo y no en un rey que justificaba su poder como proveniente de Dios (Leibholz y Fuente 1971, 11).

decisión humana expresada a través de un contrato, en donde la meta de la organización política estaba definida por los intereses individuales de los ciudadanos. Las ideas iusnaturalistas permearon el entorno político y social, trayendo consigo discusiones con respecto a la universalidad de los derechos humanos (De la Torre 2005, 26-33).

La ilustración fue un movimiento cultural e intelectual surgido en Francia, Inglaterra y Alemania a mediados del siglo XVIII y permaneció hasta los primeros años del siglo XIX, su objetivo principal fue combatir la ignorancia y el fanatismo religioso mediante las luces del conocimiento y de la razón. Los pensadores ilustrados<sup>3</sup> sostenían que, mediante el uso de la racionalidad y la acumulación de saberes, la humanidad podría combatir la superstición, el oscurantismo y la tiranía. La Ilustración se caracterizó por apostar abierta y totalmente, a la razón humana y el progreso, como vías para construir una mejor sociedad, más justa y más feliz, ello significó valorar los saberes humanos.

Los pensadores de la ilustración tenía una mirada antropocéntrica del mundo, es decir, una mirada centrada en el ser humano, sus capacidades y necesidades; una actitud pragmática ante la vida, consideraban que sólo lo útil es digno de esfuerzo; buscaban un enfoque laico y secular de la sociedad, relegando, a la religiosidad y a la Iglesia, de la conducción de la sociedad y de la administración de los saberes, en este sentido, los pensadores de la ilustración se inclinaron por una educación laica, por la fe en la ciencia, en lugar de entes superiores, y por la consideración de que cualquier saber que no proviene de la razón constituye meras supersticiones. La ilustración se extendió por toda Europa, especialmente entre la burguesía y parte de la aristocracia, a través de los medios impresos y de las reuniones sociales, también fue difundida por intelectuales y divulgadores que escribían sobre ciencia, filosofía, política y literatura.

El liberalismo fue una doctrina política, moral y económica, que tuvo sus orígenes a mediados del siglo XVI en Inglaterra. Los liberales defendían la libertad individual, la limitación del poder del Estado y la igualdad ante la ley. El valor supremo del liberalismo fue la libertad del individuo, los maestros del pensamiento liberal fueron también los inventores de los derechos del hombre, de la democracia constitucional, del control del poder mediante la división de

---

<sup>3</sup> Entre los principales representantes del pensamiento de la Ilustración destacan: René Descartes (1596-1650), Francis Bacon (1561-1626), John Locke (1632-1704), Voltaire (1694-1778), El Barón de Montesquieu (1689-1755), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), David Hume (1711-1776) e Immanuel Kant (1724-1804).

poderes y de la propiedad privada, entendida como garantía de independencia individual frente al Estado. Entre las expresiones del liberalismo se encuentran, en lo económico, la llamada mano invisible del mercado y el derecho de propiedad; en lo político, el reconocimiento de los derechos individuales y libertades como: libertad de asociación, culto, expresión y prensa, por mencionar las más notables. En sus orígenes, el liberalismo interpretó, sintetizó y relaboró las corrientes europeas de pensamiento más avanzadas del siglo XVII, especialmente las que desencadenaron con la Ilustración (Arceo 2013, 133).

La tradición liberal ha sido ordenada a partir de criterios geográficos, históricos, normativos y metodológicos, en este documento, y para fines de este estudio, se esboza la clasificación propuesta por Guido de Ruggiero (1944), quien subraya las diferencias entre los liberalismos inglés y francés, de acuerdo con el autor, “el primero se pronunciaba por limitar el poder estatal, mientras que el segundo se proponía fortalecer al Estado como garantía de igualdad ante la ley; el primero resultaba práctico y reformista, el segundo más bien conceptual y teórico” (Arceo 2103, 134).

### **2.2.1 Liberalismo Inglés**

El liberalismo inglés, como su nombre lo indica, nació en Inglaterra a mediados del siglo XVII, entre la guerra civil y la Revolución Gloriosa de 1688, con argumentos en contra de la monarquía absoluta y el poder eclesial. Entre los precursores del liberalismo inglés se encuentran: Jeremy Bentham, Adam Smith, Malthus, David Ricardo y Stuart Mill. Los liberales ingleses se inclinaban por una intervención mínima del Estado, que contribuyera a que los individuos lograran maximizar su bienestar; pensaban que el Estado debía proteger a los individuos de cualquier interferencia al libre ejercicio de sus derechos y proporcionar las condiciones necesarias para asegurar el libre mercado. Los teóricos del liberalismo inglés argumentaban que el individuo, en la búsqueda por lograr su felicidad, contribuían a alcanzar la felicidad general.

Jeremy Bentham (1783), asumió que la sociedad era un cuerpo ficticio compuesto por individuos, quienes guiaban sus actos por las percepciones de placer y de pena. De acuerdo con Bentham, la felicidad estaba definida por la percepción de cada individuo de un placer puro e intenso, desprovisto de pena. Para Bentham, la búsqueda de la mayor felicidad era el objetivo individual y social último. En un comienzo, Bentham estableció como objetivo universal, la mayor felicidad de todos, sin embargo, consciente de que las felicidades de los

individuos, podía entrar en conflicto, es decir, que la felicidad de un individuo podía ocasionar una disminución en la felicidad de otro individuo, admitió la imposibilidad de garantizar la felicidad de todos, por ello, propuso que el objetivo universal no era la mayor felicidad de todos, sino la felicidad del mayor número de personas (Rivera 2011, 60).

Bentham consideró que el mejor tipo de gobierno es aquel que aseguraba mayor placer y menor sufrimiento a un mayor número de personas, para lograr este objetivo social, el gobierno debía crear e impulsar un interés en el individuo, que sirviera de motivación para que a la vez que el individuo buscaba su propia felicidad, su comportamiento tendiera a incrementar la felicidad social. Se trataba de buscar que el objetivo individual de la persona, de crear su propia felicidad, fuera un medio para alcanzar la mayor felicidad social.

De acuerdo con Bentham, todos los individuos, con mayor o menor exactitud, realizan un cálculo en el que evalúan la tendencia de sus acciones a contribuir con la mayor felicidad social, el logro del objetivo social se alcanza cuando los individuos calculan correctamente, porque en tal situación, sus intereses conducen a la mayor felicidad individual y social. Bentham advierte que los individuos pueden equivocarse en su cálculo; en ocasiones, no consideran todos los placeres y penas asociados a una acción y por lo general, prefieren un placer inmediato que un placer mayor a largo plazo, en este caso, un error en el cálculo individual conlleva a que no se maximice ni la felicidad individual ni la felicidad social.

En vista de lo anterior, Bentham considera que, para lograr la mayor felicidad individual y social, son necesarias las figuras del deontólogo y del legislador, ambas figuras tienen como objetivo que cada interés individual se identifique con el deber o el cálculo correcto. El deontólogo enseña a los individuos el cálculo correcto y aplica la sanción moral o popular, por su parte, el legislador pone en funcionamiento un sistema de penas y recompensas para orientar el comportamiento de los individuos hacia el deber. El cálculo correcto de la felicidad mide todos los placeres y penas que pueda causar cada acción, tanto para la felicidad individual como para el objetivo social. Cabe señalar que, para Bentham, el fundamento del sistema legal es que la gente sea feliz. Bentham asegura que la felicidad pública debe ser el objeto del legislador y la utilidad general el principio de razonamiento en la legislación (Rivera 2011, 62).

En este mismo sentido, Stuart Mill reconoce como única fuente de valor, lograr la mayor felicidad para el mayor número de personas, siendo así la acción correcta aquella que promueve o produce el mayor placer o felicidad para la mayoría. Para Mill, el fundamento moral es la utilidad, o principio de mayor felicidad, Stuart Mill señala que las acciones son correctas en la medida en que tienden a promover la felicidad e incorrectas cuando tienen a suscitar lo contrario a la felicidad, entendida ésta como placer y ausencia de dolor.

Mill, reconoce que existen otras cosas o áreas de la felicidad que pueden ser buenas, pero no admite que cosa alguna distinta a la felicidad social pueda ser un bien en sí, aun cuando puede ser algo bueno como medio. Mill admite, la bondad, el sacrificio o la abnegación, sin embargo, niega en sus postulados el carácter de bondad intrínseca, es decir que existan acciones valiosas por su intencionalidad y no por su capacidad de producir felicidad. Mill considera inútil un sacrificio que no incremente o tienda a incrementar la suma total de la felicidad (Stuart 1984, 78).

Con respecto a la felicidad, el placer y la utilidad, Adam Smith, en su obra *La Teoría de los sentimientos morales* (1759), reconoce que hay en el ser humano cierta tendencia psicológica innata que hace que una persona se interese en la fortuna, ya sea buena o mala, de los demás, e incluso la felicidad de éstos le resulte necesaria para la propia, a esta tendencia Smith la denomina simpatía. Smith ofrece tres definiciones de simpatía: a) es el sentimiento de compasión o de lástima que siente una persona al ver en desgracia a otra; b) es compartir cualquier pasión con el otro, sea desagradable o no, es decir, es un sentimiento o emoción similar al que siente aquella persona que lo padece; c) es la correspondencia de sentimientos, la armonía entre los sentimientos del agente y el espectador. De acuerdo con Smith, cuando existe correspondencia de sentimientos, el espectador siente placer y entonces se aprueba la conducta del agente. El placer de la mutua simpatía surge al notar la concordancia de sentimientos, independientemente de si el sentimiento original es o no es agradable.

De acuerdo con Smith, existe una transición desde la simpatía psicológica a la simpatía moral. La simpatía psicológica, consiste en la concordancia de sentimientos entre el espectador y el agente. El paso de la simpatía psicológica a la simpatía moral, se da mediante un proceso de adecuación o acomodamiento de las actitudes del agente para ajustarlas al comportamiento que aprobaría un espectador imparcial.

Smith menciona que las personas tienen una necesidad innata de aprobar y ser aprobados, el individuo al darse cuenta que los demás no pueden identificarse por completo con él, aprende a moderar sus pasiones y adecua su comportamiento para llegar a un punto de coincidencia con el espectador, a medida que se va enfrentando con la gente en el mundo, descubre que la única manera de lograr que los demás le aprueben es si tiene sentimientos o acciones apropiadas, esto significa que sus sentimientos o acciones deben ser análogos a los que un espectador imparcial aprobaría. Las personas buscan la concordancia de sus sentimientos con los de un espectador imparcial, éste es el paso de la simpatía en el sentido psicológico a la simpatía en un sentido moral. Para Smith, La simpatía moral es la base del juicio moral, que se expresa mediante la aprobación o desaprobación de la acción o pasión, según la correspondencia o falta de correspondencia, entre los sentimientos simpatéticos del espectador imparcial y los sentimientos reales del agente (Smith 2021, 9-14).

A diferencia de Mill, quien ve en la utilidad el fundamento de la moral, Smith considera que la utilidad, por sí misma, no es un criterio de aprobación moral, para ilustrar su afirmación, recurre al ejemplo de un individuo que nunca ha vivido en sociedad, este individuo es capaz de percibir la utilidad de objetos, de sus pasiones y sus acciones; sin embargo, jamás obtendría la idea de moralidad a partir de ella. En palabras de Smith, el individuo aislado de la sociedad, no puede decir qué acciones son buenas o malas, solo es capaz de distinguir si estas acciones son útiles o no, él no puede hacer juicios morales, por lo tanto, siguiendo a Smith, no cabe identificar lo bueno con lo útil.

De acuerdo con Smith, las concepciones de moralidad que poseen las personas, si bien son innatas, sólo se dan en sociedad. Smith señala que los hombres en sociedad generan una comunidad de sentimientos (simpatía), que les impulsan a obrar correctamente según unas reglas de conducta generales. Los hombres tienen tácitamente una conciencia de esas reglas de conducta que inducen a realizar ciertas acciones. Uno de los primeros sentimientos que percibe el hombre es el de velar por sí mismo e intentar mejorar su condición personal, la consecución de esa meta afana al hombre en el trabajo. Smith, opinaba que el trabajo realizado en provecho propio, colabora en cierto modo en satisfacer las necesidades de los demás, por ejemplo: el rico, pese a su egoísmo para acumular riquezas, inevitablemente favorece a los pobres, a los que tiene que dar empleo para satisfacer sus propios deseos, lo anterior es una muestra de que es posible la armonía de los intereses privados y públicos (Smith 2021, 25).

Smith, considerado el padre del liberalismo económico, en su obra titulada *La Riqueza de las Naciones*, planteó la metáfora económica según la cual, el mercado libre actúa como una mano invisible que regula la economía, las fuerzas de la oferta y la demanda, a la vez que maximiza el bienestar general (Smith 2021, 3). Smith consideró que la libre competencia era la mejor forma de organizar la economía nacional, la producción y los mercados. El sistema de la libre competencia consistía en estructurar la producción y la distribución de bienes mediante muchos productores, vendedores y compradores, sin posibilidad de confabulación entre ellos, para que no pudieran surgir posiciones privilegiadas de poder y control de la producción y de los mercados.

La ausencia de control en los asuntos económicos incluía la no intervención de las autoridades públicas, excepto para remover los obstáculos que impidieran conseguir las condiciones de competencia basadas en la libertad e igualdad entre todos los sujetos económicos. Smith creyó que siendo cada individuo el mejor juez de sus propios intereses y sin que el gobierno interviniera en sus asuntos, la libre competencia lograría favorecer el interés general de la sociedad a medida que cada individuo buscara su interés particular. No obstante, Smith estableció un marco de acción aceptable para el Estado, a decir, son deberes fundamentales del soberano en una sociedad liberal: 1) proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes; 2) proteger en cuanto sea posible, a cada miembro de la sociedad frente a la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma, es decir, el Estado tenía el deber de establecer una exacta administración de la justicia; 3) edificar y mantener ciertas obras y ciertas instituciones públicas que jamás serían del interés de un individuo o pequeño número de individuos, debido a que el beneficio nunca podría reponer el coste que representarían para una persona o un reducido número de personas, aunque su beneficio se reponga para una sociedad (Smith 2021, 10).

David Ricardo al igual que Smith, formó parte de la corriente de pensamiento económico clásico, sin embargo, Ricardo no coincidió totalmente con las ideas y argumentos de Smith. Tanto Smith como Ricardo, consideraron las libertades individuales y el libre mercado como características cruciales de la economía capitalista, ambos relacionaron la pobreza con la desigualdad, no obstante, Smith, sostuvo que la inequidad, principal causa de la pobreza, se justificaba para garantizar la estabilidad del orden social, y que la acumulación de capital, al incrementar los beneficios de la división del trabajo, generaba al cabo del tiempo un aumento en los salarios, sin que ello fuera garantía de una menor desigualdad entre las

clases sociales. Ricardo, por el contrario, advertía el proceso de acumulación de capital como parte de un conflicto distributivo sin fin entre las clases sociales, pensaba que el conflicto central era entre los salarios y las ganancias, pero creía que los intereses de los terratenientes chocaban a su vez con los de los capitalistas y trabajadores. Para Ricardo, la pobreza dependía de las dinámicas del conflicto distributivo y del crecimiento poblacional (Pardo 2000, 111).

David Ricardo, en su obra *principios de economía política y tributación (1817)*, afirmó que uno de los principales problemas de la economía política era determinar las leyes que regulan la distribución, puso de manifiesto que los problemas de la distribución dependen de la teoría del valor, según la cual el precio o valor de los bienes depende de los costos de producción. David Ricardo consideró que el valor de cambio de las mercancías, está determinado por la cantidad de trabajo necesaria para su producción, a su vez, el valor del trabajo o salario (natural), está dado por el número de horas destinadas a la producción de los bienes de subsistencia.

Para Ricardo, el salario determinado por el mercado a través de la oferta y demanda de trabajo podía coincidir, o no, con este salario natural, pero oscilaría siempre alrededor de él, si ambos salarios no coincidieran, se producirían movimientos de crecimiento o descenso de la población, de acuerdo a si el salario del mercado fuera superior o inferior al salario natural, manteniéndose por tanto entre ellos una tendencia de equilibrio. David Ricardo, afirmó que el salario siempre tendería a reducirse a lo estrictamente necesario, permitiendo al asalariado solamente subsistir y reproducirse. De acuerdo con esta idea, si el salario subía más de lo estrictamente necesario, la población aumentaría y al haber mayor oferta laboral, los salarios bajarían, por el contrario, si los salarios fueran inferiores a lo estrictamente necesario, la población disminuiría, provocando con ello una escasez de mano de obra y por consiguiente un aumento en los salarios (Anay 1977, 17-23).

A diferencia de Smith, quien señaló que el trabajo no mide sólo aquella parte del precio que se resuelve en él, sino también el que se resuelve en beneficios y rentas, David Ricardo afirmó que la única causa de variación del valor en cambio de una mercancía es un aumento o disminución en la cantidad de trabajo requerido en la producción, no obstante, reconoció que cuando se trataba de la tierra, existía el concepto de *pago de renta* que ocasionaba variaciones en el valor relativo de los bienes, sin importar la cantidad de trabajo que se incluyera en ellos.

David Ricardo definió a la renta como aquella parte del producto de la tierra que se paga al terrateniente por el uso de las fuerzas indestructibles del suelo. Ricardo menciona que, ante la existencia de dos tierras vecinas con igual dimensión y misma fertilidad natural, pero sólo una de ellas dotada de mejor infraestructura como drenaje, vallas y cercas, ambas tierras recibirán por su uso una remuneración que se llama renta, pero la tierra mejor equipada recibirá mayor remuneración. Ricardo, afirma que sólo una parte de esa remuneración o renta se asocia con las energías originarias e indestructibles del suelo; la otra parte se pagaría por el uso del capital empleado para mejorar la calidad de la tierra, y para erigir los edificios que se van necesitando con objeto de obtener y conservar el producto (Correa 2015, 106).

Entre los aportes más importantes de David Ricardo, destaca la teoría de la ventaja comparativa, en esta teoría Ricardo defiende las ventajas del comercio internacional. David Ricardo propuso que un país debe especializarse en aquellos bienes y servicios que pueda producir de manera más eficiente y adquirir de otros países aquellos que produzca de manera menos eficiente, incluso cuando, en ocasiones, esto represente adquirir bienes extranjeros cuya producción final puede ser más eficiente (Ricardo 2003, 115-116).

Mientras que David Ricardo, considera como la primera dificultad para el desarrollo de la sociedad a la distribución de los recursos naturales, de los que depende su valor, Thomas Robert Malthus, considera que el problema radica en la diferencia entre el crecimiento de la población y el crecimiento y aprovechamiento de los recursos. De acuerdo con Malthus, mientras que la población humana crecía según una progresión geométrica, los recursos del planeta crecían mucho más lentamente, al ritmo de una progresión aritmética (Malthus 1993, 53).

Thomas Robert Malthus, en su *Ensayo sobre los principios de la población* analizó las causas que impiden la evolución de la humanidad hacia la felicidad, y la probabilidad que existe de suprimir estas causas. En particular, Malthus examina la tendencia constante de toda vida a aumentar más allá de lo que permiten los recursos disponibles para su subsistencia. Malthus afirma que la miseria de las masas trabajadoras es una ley natural, debido a la desproporción entre el aumento geométrico de la población y el aumento aritmético de los recursos.

En el principio de población establecido por Malthus se considera que: a) el egoísmo es parte de la naturaleza humana y es el motor de la sociedad; b) la pobreza y la desigualdad son

inevitables y que cualquier esfuerzo que se haga para suprimirlas será en vano; c) la propiedad privada de los medios de producción es un orden similar a las leyes que gobiernan la naturaleza; d) la institución del matrimonio es una necesidad. Malthus considera que el poder de crecer de la población es indefinidamente mayor que el poder de la tierra de producir subsistencia para el hombre, esto implica un fuerte freno sobre la población derivado de la dificultad de subsistencia, en este sentido, la presión de los números aparece como un obstáculo decisivo contra la posible existencia de una sociedad, cuyos miembros viviesen todos acomodada y felizmente, y con relativo ocio. La pobreza es por ende inevitable.

En su teoría de la población, Malthus plantea dos postulados, primero, que el alimento es necesario a la existencia del hombre; segundo, que la pasión entre los sexos es necesaria y se mantendrá presente (Malthus 1993, 53), esta tendencia del ser humano a multiplicarse indefinidamente tiene, según Malthus, dos tipos de frenos, frenos positivos como la enfermedad, la muerte y la miseria, y; frenos preventivos, como la restricción moral, que incluye la abstinencia y el retraso del matrimonio.

Malthus, pese a la influencia de los pensadores liberales, se mostró escéptico ante la posibilidad de que las reformas políticas y sociales planteadas por la ilustración tuviesen efecto en solucionar el problema de la pobreza. Las políticas reformistas, en opinión de Malthus, no solucionaban el problema de la pobreza, de hecho, estas reformas podían empeorar la situación, derivando en un intervencionismo excesivo por parte del Estado.

Malthus apelaba a la necesidad de reducir las tasas de natalidad, especialmente de las clases desfavorecidas, como medida para disminuir la pobreza; defendió la idea de que la crisis económica debía paliarse con inversión en empleo público y con un aumento del consumo privado, para incrementar la demanda real, y, en consecuencia, incrementar la fluidez de los intercambios. En relación con otras temáticas, Malthus criticó las largas jornadas de trabajo y se opuso al trabajo infantil; se manifestó a favor de la educación pública y de la atención médica gratuita; apoyó la igualdad de derechos para los católicos; estuvo a favor de un impuesto sobre la propiedad, también se opuso a los diezmos (Schoijet 2004, 583).

En contrapartida al liberalismo inglés, que pugnó por una intervención estatal limitada, en donde las funciones del Estado se restringieran a garantizar el libre ejercicio de los derechos; armonizar los intereses privados con los intereses públicos, lo que incluía la creación de

instituciones y obras, así como su intervención en áreas estratégicas donde los individuos, de manera personal, no estaban dispuestos a invertir sus recursos; remover los obstáculos que impidieran conseguir condiciones de competencia basada en libertad e igualdad; dictar leyes, así como la administración de justicia y la protección de la población, todo lo anterior, con la finalidad de incrementar la felicidad en un mayor número de la población, emergió la corriente francesa que pugna por la importancia de un Estado fuerte, que garantizara, a través de sus instituciones, los principios de igualdad y justicia a las personas.

### 2.2.2 Liberalismo francés

El liberalismo francés estuvo marcado por la Revolución francesa (1789-1815) y el episodio napoleónico. El triunfo de la Revolución Francesa trajo consigo la caída de las monarquías absolutistas, a la vez, abrió el camino para el ascenso de la burguesía al poder. Durante el período de la revolución, Francia pasó de ser una monarquía absolutista a ser una república. Entre 1792<sup>4</sup> y 1804, sucedieron en Francia una serie de regímenes parlamentarios y republicanos, en donde el poder ejecutivo recayó en un Directorio y el poder legislativo estuvo en manos de una Asamblea Bicameral<sup>5</sup>, a este período se le conoció como la Primera República Francesa (Suanzes 1992, 31-32).

En noviembre de 1799 Napoleón Bonaparte dio un golpe de Estado<sup>6</sup> con el cual reemplazó a la figura del Directorio por la figura de Consulado<sup>7</sup>. El gobierno del consulado fue una etapa de transición entre la etapa republicana y el imperio napoleónico. En 1804, Napoleón Bonaparte, se hizo coronar emperador de los franceses, con ello, inició al primer imperio francés, mismo que comprendió entre 1804 y 1815<sup>8</sup>. Para principios de 1812, el Imperio

---

<sup>4</sup> El 21 de septiembre de 1792, la Convención Nacional aprobó la abolición de la monarquía y confirmó la destitución del rey Luis XVI.

<sup>5</sup> La figura del Directorio se estableció en la Constitución de 1795, de acuerdo con esta Constitución el poder ejecutivo de Francia, recaía en un Directorio, compuesto de cinco directores, electos por quintos cada año por el Consejo de Ancianos. En esta misma Constitución Política, se contempló que el poder legislativo residía en una Asamblea Bicameral compuesta por el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos.

<sup>6</sup> conocido como golpe de Estado del 18 de brumario.

<sup>7</sup> El Consulado constaba de dos poderes, el Poder Ejecutivo, formado por tres cónsules, siendo la figura principal el primer Cónsul (Napoleón), y; el Poder Legislativo, que constaba de: a) un Consejo de Estado que proponía las leyes; b) un Tribunado que discutía las leyes, y; c) un Cuerpo Legislativo, compuesto de 300 miembros o diputados que aceptaban o rechazaban las leyes propuestas; d) el Senado, que vigilaba la observancia de la Constitución.

<sup>8</sup> Dentro de las principales características del Imperio napoleónico se encuentran:

- La concentración del poder en Napoleón Bonaparte que, como emperador, fue jefe del Estado y Jefe de Gobierno. Si bien había un Parlamento bicameral, éste se limitaba a votar sin debatir los proyectos de ley, preparados por el Consejo de Estado presidido por el emperador.
- El Poder Judicial estaba a cargo de una Alta Corte Imperial y de diversos tribunales de justicia.

napoleónico controlaba gran parte del continente europeo<sup>9</sup>, no obstante, en junio de 1815, los ejércitos de Gran Bretaña, Rusia, Austria y Prusia derrotaron a Napoleón en la batalla de Waterloo. Tras la derrota de Napoleón, se coronó Rey a Luis XVIII<sup>10</sup>, de esta manera, la monarquía absoluta fue repuesta en Francia y se inició un período de la historia europea denominado Restauración monárquica, que se extendió hasta 1848.

La restauración monárquica se caracterizó por una aguda reacción conservadora y el restablecimiento de la Iglesia católica como poder político en Francia, no obstante, tanto los gobiernos de Luis XVIII (entre 1814 y 1824) como de Carlos X (1824-1830), debieron aceptar algunas realidades surgidas de la Revolución francesa, como la instauración de la monarquía constitucional, el parlamentarismo, la redistribución de la tierra y la desaparición de los antiguos gremios artesanales. Este período estuvo caracterizado por una profunda transformación de la vida política y social en Francia. Los sectores monárquicos buscaron cancelar todo vestigio de la Revolución francesa, mientras que la burguesía trató de superar un período de catástrofes y reelaborar un programa político y económico que recuperase algunos elementos de la revolución.

En la época post revolucionaria se hicieron presentes en Francia, dos líneas de pensamiento liberal, una de ellas, de carácter burgués, que reaccionó contra los llamados excesos democráticos del período jacobino (1793-1794) y fue fundada por Germaine de Staël y Benjamin Constant<sup>11</sup>; la otra línea de pensamiento correspondió al liberalismo humanista

- 
- Se restableció el orden en Francia, luego de la movilización popular y la lucha entre distintas facciones desencadenadas por la Revolución francesa. Uno de los pilares de la política imperial fue la idea de reconciliar a los grupos enfrentados desde 1789 y mantener pacificada a la sociedad francesa. Para lograr ese propósito, se concedió una amnistía o perdón de penas a los emigrados monárquicos.
  - Se actualizaron las estrategias bélicas, consiguiendo de esta manera una gran ventaja del imperio napoleónico sobre sus enemigos.
  - Se elaboró un código civil que estableció leyes generales, eliminando normas locales y normas referidas a sectores específicos de la sociedad. Su aplicación significó la abolición plena del régimen feudal.

<sup>9</sup> En 1814, una coalición formada por Gran Bretaña, Suecia, Austria, Prusia y Rusia, venció a Napoleón condenándolo a un confinamiento, del cual varios meses después logró escapar y retornó a París, donde reclutó un nuevo ejército y gobernó durante cien días.

<sup>10</sup> Hermano de Luis XVI, quien había sido decapitado en la Revolución Francesa.

<sup>11</sup> Los jacobinos fueron un grupo político conocido por ser el ala radical de la Revolución francesa, la ideología de los jacobinos era popular y republicana, proponían un Estado gobernado por el pueblo, sin monarquías absolutistas. Los jacobinos fueron defensores de la democracia, las leyes, la Constitución y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Los jacobinos representaron una etapa llamada “el régimen del terror”, acontecida entre los años 1793 y 1794, donde lograron tomar el control sobre la Asamblea Nacional y protagonizaron una serie de ejecuciones a sus opositores, entre ellas la del monarca Luis XVI.

encabezado por Robespierre<sup>12</sup> uno de los más prominentes líderes de la Revolución francesa y jefe de la facción más radical de los jacobinos (Kropotkin 2018, 8-13).

La línea de liberalismo que reaccionó contra los excesos democráticos del período jacobino, se inclinó por la búsqueda de garantizar las garantías individuales respecto al poder del Estado, se trató de un liberalismo del individuo, al que también se le ha llamado liberalismo de oposición. Este liberalismo privilegiaba las garantías individuales respecto al poder del Estado y de su administración, buscaba un constitucionalismo basado en el poder neutro y superior de la Monarquía. Esta línea del liberalismo confiaba en la Monarquía como poder moderador y en la responsabilidad de los ministros, quienes debían detentar el poder ejecutivo (Castells 2003,48-53).

Madam Staël consideraba fanáticos a aquellos que pretendían dirigir la revolución hacia la igualdad y los acusaba de perseguir la consecución de sus intereses antes que el bien común, desde el punto de vista de Staël la exigencia de igualdad planteada por los jacobinos representaba una ofensa contra el concepto de libertad, en esta misma línea de pensamiento Constant, propuso fortalecer la Monarquía para preservar las instituciones liberales y garantizar los derechos individuales, y evitar así que las instituciones se degeneraran como él creía que había ocurrido durante el proceso revolucionario francés.

Constant, criticó el uso que los revolucionarios franceses habían hecho de la soberanía del pueblo, su preocupación radicó en fijar los límites del poder y en poner límites a los abusos, que a su parecer se cometían en nombre de la libertad colectiva, esta preocupación quedó asentada en una conferencia dada en 1819, titulada de *la libertad de los Antiguos comparada a la de los modernos*.

De acuerdo con Constant, la libertad de los antiguos consistió en ejercer colectiva, pero directamente las diferentes partes de toda la soberanía, se trató de una libertad colectiva en la que se admitió el sometimiento completo del individuo a la autoridad del conjunto, en este tipo libertad, la autoridad del campo social se interponía y entorpecía la voluntad de los individuos (Constant 2006, 422), en cambio y la libertad de los Modernos estaba basada en el uso de la independencia individual y en la búsqueda de goces privados. Constant argumentó

---

<sup>12</sup> Robespierre, fue diputado, presidente de la Convención Nacional en dos ocasiones y miembro del Comité de Salvación Pública, entidad que gobernó Francia durante el periodo revolucionario conocido como el Terror.

que, en la libertad de los modernos, los individuos no estaban sometidos a la autoridad del conjunto sino a las leyes (Constant 2006, 421). Constant, sostenía la necesidad de hacer una síntesis entre ambas libertades, con el objetivo defender de las libertades individuales, las cuales consideraba, eran la esencia del liberalismo. Esta corriente liberal fue minoritaria en sus efectos prácticos, pero gozó de una gran audiencia entre la opinión liberal.

La segunda corriente liberal, encabezados por Guizot, fue sostenida por la mayoría de los liberales franceses, esta línea de pensamiento privilegió el poder público. Los liberales doctrinarios que seguían esta corriente, antepusieron sobre todo los derechos del poder público, a quien consideraban, correspondía poner las reglas de expresión de los derechos individuales. En esta corriente liberal se constató la prioridad de la gobernabilidad y la primacía de lo sociológico sobre lo jurídico, del grupo en relación al individuo (Castells 2003,48-52).

Los liberales que defendían el programa democrático, defendieron también los principios revolucionarios contra los reaccionarios y contra quienes querían profundizar la Revolución, considerando que estos últimos imposibilitaban la aplicación de las instituciones, estos liberales, se apoyaron en la idea de que la autoridad de la sociedad no reside en la naturaleza, sino en el movimiento histórico, en la marcha progresiva de la historia. Lo que había que hacer era institucionalizar la experiencia humana, este tipo de liberalismo buscó satisfacer la emancipación moderna del individuo sin atentar contra la legitimidad del Estado, concebido éste como instancia de control y de aplicación del interés general. Este grupo proponía encontrar un justo medio entre los excesos del espíritu revolucionario y el rechazo de la Revolución y sus preceptos (Castells 2003,49-53).

### **2.2.3 Educación y el Estado liberal**

Como consecuencia de la Revolución Gloriosa de 1688 en Inglaterra y la Revolución francesa de 1789, Las relaciones del poder del Estado con la educación cobraron mayor relevancia. Con la aparición del Estado Liberal se desencadenó una profunda transformación de las relaciones del Estado con la educación, la educación fue vista, desde la corriente del liberalismo inglés, como un medio de crecimiento del individuo como ser independiente, que a su vez contribuía al bienestar de la sociedad, y como un medio para alcanzar el principio de igualdad, de acuerdo con los liberales franceses.

Si bien, en el pensamiento liberal inglés se predicó por una intervención limitada del Estado, en términos de la educación, los liberales ingleses reconocieron la importancia de la educación en el desarrollo de la sociedad, liberales ingleses como Smith y Stuart Mill consideraban crucial la intervención por parte del Estado para proporcionar instrucción a nivel básico en la población.

Betham reconoció el papel de la educación como motor para reformar la sociedad, para este pensador, la educación debía estar destinada a la clase media, ser barata y financieramente autónoma, Smith al igual que Betham, consideró conveniente la educación privada y voluntaria, no obstante, su postura favorecía a que todos los individuos recibieran una educación básica financiada de manera organizada entre el Estado y los particulares, principalmente los padres de los educandos. Smith sostenía que todas las personas debían tener, y se les debería requerir tener una educación básica antes de que pudieran iniciarse en cualquier ocupación. Smith, justificó la intervención pública en materia educativa, argumentando que la educación no solo crea beneficio privado, sino también beneficio social, como es el vivir en una sociedad más organizada y democrática, lo que permite incrementar la producción económica.

Smith reconoció el hecho de que la mayoría de la población no pudiera tener tanta educación como la gente de rango y fortuna, no obstante, conocimientos fundamentales como aprender a leer, escribir y contar, podían ser adquiridas por toda la población, en una etapa temprana de su vida, antes de poder ser empleados en alguna ocupación. Smith proponía que con un gasto pequeño el Estado podía facilitar, estimular e incluso imponer, sobre la gran masa del pueblo, la necesidad de adquirir los elementos esenciales de la educación.

De acuerdo con Smith, el Estado podía facilitar la educación básica, estableciendo en todas las parroquias o distritos una pequeña escuela donde los niños pudieran estudiar, pagando una tasa moderada que un trabajador común pudiera ser capaz de pagar; el maestro sería pagado por el Estado en parte, pero no totalmente, de acuerdo con Smith, incluso los trabajadores modestos, deberían poder contribuir con una tasa a la educación de sus hijos (Mueller 2016, 1).

Junto con Smith, Stuart Mill reconoció la importancia de los primeros años de vida de los individuos para recibir educación. Mill sostenía que, en términos de educación, los primeros

años de vida del individuo son cruciales, pues en los primeros años de vida es cuando se va estimulando al individuo en sus capacidades racionales, cognitivas y también en las emotivas, no obstante, estos años son prácticamente desperdiciados por los sistemas comunes de instrucción. Mill manifiesta que la educación es crucial en el crecimiento del individuo como ser independiente e individual, el individuo va formando su propio patrimonio moral a través de una educación plural, que acepta la diversidad de opiniones, de distintos tipos de conducta.

Stuart Mill consideraba que la educación liberal permitía a los individuos desarrollar su propio potencial y liberar sus talentos de creatividad y dinamismo (Fuentes 2010,121). La educación tenía la misión de permitir a todos los individuos, sin excepción, de hacer fructificar todos sus talentos y todas sus capacidades de creación, con el objetivo de que el individuo alcanzara un estado de civilización, es decir, un estado de progreso y de ciudadanía. De acuerdo con Mill, proporcionar educación a la población es algo de lo más importante que puede hacer un gobierno a favor del individuo, no obstante, es necesaria una diversidad de educación, y no un mero moldear a los individuos por parte de Estado, de acuerdo con Mill, una educación controlada por el Estado no debería de existir (Fuentes 2010, 140).

En las reformas educativas impulsadas por los gobiernos liberales se enfatizó la idea programática de competitividad, con la intención de fomentar la productividad. La libertad de cátedra, la autonomía de los centros para el manejo de los recursos, el respeto a la individualidad, la competencia entre el alumnado, la selectividad del sistema, la diversidad de opciones y el pluralismo ideológico y social (Hernández 2010, 138).

Por otra parte, en Francia, con la aprobación de la Constitución liberal de 1791, se recogió, por primera vez, el derecho de la población a la instrucción, los asambleístas anunciaron su intención de dotar al país de un nuevo sistema de enseñanza<sup>13</sup>, estableciendo entre las disposiciones fundamentales de la Constitución la garantía de "una instrucción pública común para todos los ciudadanos, y gratuita en lo referente a la enseñanza indispensable para todas las personas" (Gavari 2005, 417). Los constituyentes decretaron que la educación debía articularse en un sistema público, abierto a toda la población, atento a las necesidades de la sociedad, organizado y controlado por el Estado, no obstante, en la práctica la educación se

---

<sup>13</sup> Antes de la promulgación de la Constitución de 1791, en Francia, la educación fue estamental, se consideraba que los conocimientos del pueblo no debían ir más allá de lo que exigían sus ocupaciones.

materializó en unas estructuras marcadas por un carácter dual, en el que solamente la élite, los hijos de los notables, recibían la educación secundaria que permitía el acceso a la universidad.

El sistema educativo nacional, instaurado por Napoleón, se caracterizó por la uniformidad en el territorio francés y la dualidad de las estructuras. La estructura de la educación primaria se dividió en dos vertientes, destinadas a poblaciones diferentes. Una enseñanza primaria, gratuita, pero de carácter terminal que obstruía el acceso a cualquier otro tipo de educación formal, y otra, dirigida hacia la educación secundaria y superior. En la enseñanza secundaria existían dos tipos de centros, los liceos administrados por el Estado, y los colegios administrados por los municipios (Gavari 2005, 417).

Los liceos estaban reservados a los hijos de los notables y su función era preparar a sus alumnos para ocupar los cargos superiores de la administración. En estos centros se privilegiaba una enseñanza fundada en el latín y las matemáticas; se militarizó la disciplina; se impuso el uniforme; y la distribución de los alumnos en escuadras. Los liceos disponían de un mayor número de profesores con mayor formación y remuneración que los colegios. Los colegios se ubicaban en ciudades de menor importancia, en estos centros de enseñanza secundaria se formaba a los ciudadanos que iban a ocupar los niveles más bajos de la burocracia. El resto de los ciudadanos pasaba por la instrucción primaria, y de ahí, al desempeño de su labor ocupacional (Gavari 2005, 418).

Tras la caída del Régimen Napoleónico, entre 1815 y 1870, se fortaleció el sistema público de enseñanza por parte del Estado, la instrucción de los ciudadanos se consideraba un pilar fundamental para la consolidación de la República. En este nuevo marco estatal, la educación se caracterizó por su carácter laico; se considero que los maestros debían transmitir el ideal de un ciudadano republicano que fuera racional, progresivo, librepensador, confiado en el progreso de la ciencia y patriótico.

En 1881 se instauró en Francia la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, permitiendo un desarrollo notable en el proceso de alfabetización de los ciudadanos franceses, no obstante, en el nivel educativo secundario los avances fueron más limitados, en parte, porque existía la discusión de si era responsabilidad del Estado otorgar a la población, de manera gratuita, educación no elemental.

Jules Ferry, líder de los republicanos, quien fuera ministro de Instrucción Pública en Francia entre 1879 y 1882, hizo una distinción entre la educación obligatoria y la no obligatoria en la que, pensaba, se debía ofrecer becas a los más dotados, de esta manera Ferry, consideró el principio de la igualdad en educación en términos meritocráticos. Para Ferry la educación universal debería situar a cada individuo en la condición más conveniente a sus aptitudes principales, en cualquier clase social que su nacimiento le haya arrojado.

No obstante, para principios del siglo XIX, la sociedad, principalmente los estratos sociales más bajos, reclamaba una educación que le permitiera avanzar en la escala social. En este contexto surgieron en diversos países europeos distintos movimientos que tenían como denominador común la aspiración de reformar estructuralmente el acceso de las personas a la enseñanza postprimaria. Se aspiraba a que la selección de los estudiantes para acceder a los niveles superiores de educación se realizara en virtud de su mérito académico independientemente de su origen social. En Francia, un grupo de profesores de todos los niveles, los denominados Compañeros Universitarios se agruparon para defender la democratización de la enseñanza y la creación de la escuela única (Gavari 2005, 420).

Tanto en el Liberalismo inglés como en el liberalismo francés existió el consenso de que el sistema educativo debería ser un sistema público, en el que se pudieran incluir a todas las personas, y estuviera organizado por el Estado, al menos a nivel de instrucción elemental, no obstante, existía poca unanimidad entre los liberales, en cuanto a cuál debería ser el alcance y extensión de la educación como servicio público, se cuestionaban aspectos como si el Estado, debería formar mediante la educación, a la élite de la nación o elevar el nivel del pueblo; se cuestionaba qué era mejor, limitar la instrucción pública a la enseñanza primaria, dejando los demás niveles a la iniciativa privada o la construcción de un sistema educativo nacional público y gratuito en todos los niveles (De Puelles 2002, 1). En términos de la lógica instrumental del sistema educativo, los liberales se preguntaban si era mejor controlar el sistema educativo desde el gobierno nacional o mediante las autoridades locales, si era mejor ¿Dar libertad de enseñanza o monopolizar la educación en el Estado? (Hernández 2010, 139).

Con respecto a la pregunta si ¿se debería formar, mediante la educación elites o elevar el nivel del pueblo? En un primer momento del liberalismo, se planteó la idea de un sistema público de enseñanza en dos tramos o fases: la instrucción elemental para el pueblo, y por tanto, gratuita; y la instrucción para la clase media y alta de la sociedad, y por tanto, onerosa; en un

segundo momento, la visión de que la educación pública debería ser proporcionada por el Estado únicamente para la educación elemental, fue ampliada a una concepción en la cual, la educación constituye una necesidad para todos los ciudadanos, lo que conllevó a la idea que tanto la educación elemental como la educación superior, debería estar disponible y ser accesible a todos los estratos sociales, cuestionándose si era responsabilidad del Estado velar porque esto sucediera (De Puelles 1993, 1).

### **2.3 El socialismo**

El pensamiento socialista tuvo su origen en las transformaciones económicas y sociales que fueron consecuencia de la primera revolución industrial, el socialismo fue considerado a la vez, un plan de reconstrucción de la sociedad y una corriente de pensamiento, que tuvo como principio básico el principio de asociación (Garrido 1864, 24). La Revolución Industrial surgió a finales del siglo XVII, en Inglaterra e implicó un proceso de transformación económica y social que continuó hasta el siglo XVIII.

La revolución industrial se caracterizó por la introducción en la cadena de producción de innovaciones técnicas y organizativas, lo que hizo posible un crecimiento acelerado y autosostenido de la producción industrial; La invención de nuevas máquinas permitió optimizar la producción con menos mano de obra humana y en consecuencia, la mecanización del trabajo, a su vez, la producción mecanizada generó un descenso del trabajo artesanal, los talleres fueron desplazados por grandes centros fabriles. El desarrollo de la industria, concentrado en algunas zonas generó oleadas migratorias de población rural a núcleos urbanos (Íñigo 2012, 27), dando paso al crecimiento y creación de grandes ciudades.

La revolución industrial significó el despegue económico y tecnológico de las principales potencias europeas y de Estados Unidos. Los cambios tecnológicos y económicos, trajeron consigo importantes transformaciones en la sociedad, en la mentalidad de las personas y en la organización política (Íñigo 2012, 25). En el ámbito político, el poder absoluto de los monarcas fue arrasado por las revoluciones liberales, permitiendo el ascenso de la burguesía al poder; en lo económico, emergió el capitalismo industrial, como una nueva forma de organización social en la cual, por un lado, se encontraba la burguesía industrial, formada por los empresarios dueños de las fábricas y el capital para producir y, por otro lado, se encontraban los obreros industriales, quienes aportaban fuerza de trabajo a cambio de un salario. Durante esta época, las condiciones laborales de los obreros se caracterizaron por

extensas jornadas laborales que podían extenderse por más de doce horas, por la inexistencia de sistemas de previsión y de salud, y la falta de fijación de salarios mínimos.

Las precarias condiciones laborales, provocaron conflictos que dieron lugar a la aparición de asociaciones de trabajadores, sindicatos y organizaciones para proteger a los obreros, de igual forma, despuntaron ideologías y revueltas sociales que pretendían revertir esta situación. Desde mediados del siglo XIX, como consecuencia del establecimiento de las sociedades industriales basadas en el individualismo, la competencia y el afán de lucro, surgieron en Europa construcciones intelectuales que buscaron la igualdad y un orden social colectivista, emergieron una serie de movimientos en busca de justicia social, la igualdad personal y la vida en comunidad, a este conjunto de teorías y movimientos se les llamó socialismo. En el pensamiento socialista la idea prevaleciente fue la búsqueda por la justicia social (Bunge y Gabetta 2014, 19).

Karl Marx, proporciona una división del socialismo en dos tipologías, el socialismo utópico y el socialismo científico (Von Mises 2007, 11-12). Los socialistas utópicos surgieron a principios del siglo XIX, se esforzaron por diseñar mecanismos, organizaciones y estructuras sociales ideales, que permitieran resolver las condiciones sociales desfavorables, consecuencia del liberalismo económico (Ackerley 2008, 151). El socialismo científico o pragmático, nació con la teoría de Karl Marx y Frederic Engels expuesta en su obra *El Manifiesto Comunista* en 1848, y en *El Capital* escrito por Marx en 1867. La distinción entre el socialismo utópico y el socialismo científico, consiste, de acuerdo con Marx, en que el segundo incorpora la metodología científica del Materialismo histórico. Dicha metodología propone una mirada histórica y empírica de la sociedad humana, a partir de la conformación de los medios de producción y de su control por una clase social determinada (Candiotti 2017, 121).

### **2.3.1 El socialismo utópico**

El socialismo utópico es el nombre empleado para referirse a los movimientos socialistas y revolucionarios que se opusieron al capitalismo industrial, a lo largo de los siglos XVIII y XIX, y que son previos a la aparición del marxismo. Algunos de los más importantes socialistas de esta tendencia aparecieron tras la Revolución Francesa de 1789, militantes radicales como François-Noël Babeuf, denunciaron que la Revolución había fracasado en el cumplimiento de sus ideales de libertad, igualdad y fraternidad, en consecuencia, esto militantes abogaron por la disolución de la propiedad privada y el equitativo reparto y disfrute

de las tierras. Personajes como Henri-Claude Rouvroy, Conde de Saint-Simon, fundador del socialismo cristiano; François-Marie-Charles Fourier, creador de comunidades socialistas llamadas falansterios; Pierre-Joseph Proudhon, creador del mutualismo o socialismo libertario, Étienne Cabet y Robert Owen fueron considerados socialistas utópicos.

Babeuf, fundó el movimiento conocido como *babuvismo*, este movimiento pugnó por la abolición de la propiedad privada y la distribución igualitaria de los bienes producidos; la desaparición de las clases sociales, y; la toma del poder por los trabajadores mediante una revolución que debía conducir a un gobierno provisional (Nebrera 1997, 126). En este mismo sentido, Robert Owen planteó la necesidad de una reforma al sistema industrial y monetario, en interés no sólo de los capitalistas, sino de toda la sociedad. Owen consideraba que la riqueza creada tenía su origen en el trabajo de los obreros, y que a ellos debía pertenecer, para Owen, las fuerzas productivas sentaban las bases para una reconstrucción social y estaban llamadas a trabajar solamente para el bienestar colectivo, como propiedad colectiva de todos los miembros de la sociedad. Robert Owen acusó al sistema industrial, liberal y capitalista de degradar el carácter y de provocar la miseria de masas, para combatir la falta de trabajo y miseria, Owen, propuso la creación de un sistema de colonias a las que denominó *aldeas de cooperación*.

Las aldeas de cooperación, pensadas para los obreros, tendrían su base en la reciprocidad de intereses y estarían gobernadas por sus miembros, quienes elegirían, de entre ellos, a un Comité. Las tareas del comité se reducirían a cuestiones administrativas, las acciones de los miembros se regirían por reglamentos internos que estarían fundados en principios que evitaría tanto los crímenes públicos, como los males y errores que podían aquejar a la sociedad. En las aldeas de cooperación, no serán necesarios los juzgados, las prisiones ni los castigos (Valverde 1992, 26).

Owen propuso instalar en estas aldeas un sistema de educación, trabajo y gastos colectivos en donde todos los miembros tuvieran las mismas condiciones de vida de acuerdo a su edad. Owen, pugnó por la autonomía de cada aldea, cada aldea debía tener sus propios centros educativos, mercado laboral y autogestión económica. Como las aldeas de cooperación estaban pensadas para los obreros, y éstos carecían de recursos financieros, Owen propuso que su financiación estuviera a cargo de los funcionarios de la beneficencia pública o de

capitalistas que estuviesen dispuestos a cooperar. En cualquier caso, al capital invertido se le garantizarían intereses fijos y limitados (Giner 1967, 422).

Charles Fourier, al igual que Owen, propuso la creación de comunidades que inicialmente fueran financiadas por la beneficencia pública, no obstante, a diferencia de Owen, Fourier no considero al Estado como fuente de financiamiento para la instauración de estas comunidades a las que denominó falansterios. De acuerdo con Fourier, el establecimiento y financiación de los falansterios no pasaba por el Estado ni por organismo público alguno, sino por una acción voluntaria. Fourier apeló a los capitalistas para que ofreciesen el dinero necesario para establecer comunidades de forma adecuada.

Fourier diseñó un tipo de organización social ideal, en la que consideraba la posibilidad de compatibilizar las pasiones y deseos de los seres humanos, de manera que pudiera ser beneficiosa para la humanidad. Para Fourier, no existía una oposición entre la razón y la pasión, la pasión podía ser beneficiosa si se libraba de las perversiones a que se sometía por una mala organización social. Fourier propuso un cambio en la organización de la sociedad, de acuerdo con el principio de asociación (García, López y Ruiz 2000, 18), que correspondiera a lo que denominó *Ley de la distribución de las inclinaciones de los hombres*.

Fourier propuso organizar a las personas en comunidades llamados falansterios. El falansterio era una pequeña sociedad igualitaria en la que cada cual tenía un puesto fijo, con tareas predeterminadas, donde cada persona tenía derecho a elegir el trabajo que quisiera de acuerdo a sus necesidades y vivir una vida común tanto como lo deseara<sup>14</sup> (Frago y Martínez-Rigol 2016, 7-8). Fourier consideraba que cuando se hubiera establecido la organización social en falansterios, surgiría una estructura federal libre, formada por falansterios federados y coordinados por un gobernador, en este sentido Fourier, al igual que Proudhon, apostó por el federalismo.

---

<sup>14</sup> Los falansterios debían cumplir con una serie de requisitos, debían tener un tamaño y estructura determinados, de acuerdo con Fourier los falansterios no debían ser demasiado pequeños para que cada miembro tuviera posibilidades suficientes de elegir sus ocupaciones, ni más grandes de lo necesario para satisfacer esa necesidad. Cada falansterio tenía, para ser habitado, un edificio común o conjunto de edificios, dotados de todos los servicios necesarios comunes.

Los ingresos de cada miembro del falansterio podían proceder de la retribución del trabajo, de retribuciones especiales por habilidad, responsabilidad o capacidad de gerencia, y por retribución al capital invertido en el desarrollo del falansterio. Para evitar la acumulación de ingresos no ganados Fourier propuso una relación inversa entre capital y rédito (Frago y Martínez-Rigol 2016, 7-8).

Proudhon en su obra, *El principio federativo*, escrita en 1863, ordenó sus ideas alrededor de lo que denominó la teoría del sistema federal. El sistema federativo era para Proudhon, la realización de los equilibrios entre la unidad de la sociedad global y la multiplicidad de agrupaciones particulares entre los grupos y los individuos. La federación según Proudhon era la unidad entre la autoridad y la libertad (Abrajan 2011, 261-262).

Proudhon consideraba que las clases medias, los partidos, el imperio, la iglesia y la democracia, fueron incapaces de expresar el porvenir de la sociedad, por tal motivo, se hacía necesario establecer un sistema político y social que fuera capaz de garantizar la libertad e igualdad, por ello, resultaba conviene formar grupos, ni muy grandes ni muy pequeños, que fueran respectivamente soberanos y unirlos por medio de un pacto federal.

En la Federación, las facultades del gobierno se reducirían al mínimo, el papel del gobierno se restringiría al de un iniciador y en lo menos posible, al de un ejecutor. La función del gobierno sería estrictamente legislar sobre los asuntos en común que existieran entre los Estados confederados; crear infraestructura material necesaria para el mejor desarrollo de éstos, y definir y regular ciertos aspectos económicos y políticos. En ningún caso el gobierno podría arrogarse el derecho de erigirse como administrador de lo que había creado o había puesto en marcha. Una vez cumplida su labor, el gobierno debía dejar en manos de cada comuna o provincia la tutela de los bienes y servicios que había proporcionado a cada uno de los Estados (Abrajan 2011, 264). En el ámbito judicial, Proudhon consideraba que la justicia no era un atributo de la autoridad central o federal, más bien, era una delegación hecha por los ciudadanos a la autoridad municipal, o cuando más a la autoridad de la provincia (Proudhon 1985, 103).

Saint-Simon, coincidió con Proudhon en denunciar la incapacidad de la nobleza tradicional y de la burguesía posrevolucionaria, en dirigir el porvenir de la sociedad. Saint-Simon refiriéndose a la Revolución Francesa, considero un hecho, que el clero y la nobleza, a quienes denominaba como *los ociosos*, habían perdido la capacidad de dirigir espiritualmente y gobernar políticamente a la sociedad, de igual forma, en Francia, las experiencias de la época del terror habían demostrado que los liberales jacobinos no poseían la capacidad de gobernar.

Saint-Simon propuso un modelo de organización social ideal, en el que el poder estaría detentado por los empresarios y científicos, quienes habrían de planificar la producción social según las necesidades de la sociedad. De acuerdo con Saint-Simon, la dirección del gobierno de la nueva sociedad debía recaer en la ciencia y la industria, unidas por un nuevo lazo religioso, un nuevo cristianismo llamado a restaurar la unidad de las ideas religiosas (García, López y Ruiz 2000, 5). La sociedad a través del Estado, transformado y controlado por los empresarios y los científicos, debía planificar y organizar el uso de los medios de producción, a fin de marchar a la par con los descubrimientos científicos.

Para Saint-Simon, el nuevo orden social acabaría con la pobreza y las crisis originada por la libre concurrencia del mercado y la anarquía del capitalismo liberal, en este nuevo orden, Simon colocó como tarea de los empresarios y de los planificadores, erradicar los estamentos ociosos y privilegiados de la sociedad; eliminar las trabas que la libre competencia había puesto al desarrollo de la industria, y; la dirección del poder temporal del gobierno<sup>15</sup>, la cual más tarde, recaería en tres cámaras: Cámara de intervención, Cámara de examen y Cámara de ejecución, las tres cámaras estarían articuladas entre sí y serían integradas por los individuos más capacitados, de acuerdo a su función a realizar<sup>16</sup> (García, López y Ruiz 2000, 6-7).

En lo económico, la planificación estatal de la producción estaría en función de las necesidades sociales, siendo la primera necesidad para satisfacer la eliminación de las bajas condiciones de existencia, de las masas de proletariados. La propiedad no sería formalmente abolida, pero estaría sometida a los objetivos de la planificación en vez de a los criterios particulares de los propietarios como sucedía en el liberalismo, se abolirían las ganancias derivadas de la explotación del trabajo de los obreros y campesinos, y se establecería la obligación general de trabajar con la finalidad de eliminar la ociosidad.

---

<sup>15</sup> la dirección del poder temporal debía ser confiada a los cultivadores, a los fabricantes, a los negociantes y a los banqueros más importantes, éstos formarían un Consejo nombrado Consejo de los Industriales. Este consejo tendría el derecho a incorporar a los empleados más destacados a los diferentes departamentos de que se compone el Gobierno, el consejo se ocuparía del examen de todos los proyectos de utilidad pública y escogería los proyectos que juzgará conveniente adoptar.

<sup>16</sup> La Cámara de intervención, se encargaría de preparar los proyectos de utilidad pública, de modo que debía estar constituida por ingenieros, poetas, escritores y artistas; la Cámara de examen, se encargaría de examinar y someter a consideración los proyectos elaborados por la cámara de intervención, por tanto, debía estar conformada por fisiólogos, físicos y matemáticos, por último; la Cámara de ejecución, se dedicaría a llevar a la práctica los proyectos aprobados, motivo por el cual, debería estar integrada por los dirigentes de las empresas industriales, agrícolas y bancarias (García, López y Ruiz 2000, 6-7).

Los derechos de todas las clases sociales se adquirirían en función de la capacidad que cada cual pusiera al servicio de la sociedad. La distribución de producto social se atendería al principio de *a cada cual, según su trabajo*. En la evaluación del trabajo se tendría en cuenta tanto la cantidad, es decir, el tiempo de trabajo, como la calidad, entendida ésta como la capacidad exigida para el ejercicio de las distintas funciones del trabajo entregado por el individuo a la sociedad. Lo anterior, de acuerdo con Simon, permitiría conservar una determinada jerarquía, tanto económica como social, pero esta jerarquía no estaría basada en la propiedad y en la herencia, sino en la capacidad y la laboriosidad, de manera que el interés privado se transformaría en un instrumento de mejora personal, destinado a servir a la comunidad en lugar de oponerse a ella (García, López y Ruiz 2000, 7).

Étienne Cabet, fue quizá el más idealista de los socialistas utópicos. Cabet describió un modelo ideal de comunidad donde no existieran el comercio ni el dinero, en su novela escrita en 1840, nombrada *Viaje a Icaria*, Cabet describe a una nación ideal de nombre Icaria, en la cual una sociedad liberal había conseguido su transformación, de una sociedad inequitativa y liberal, a una sociedad dichosa, justa e igualitaria, de carácter socialista, de manera pacífica.

Cabet, menciona que en Icaria se consiguió la igualdad económica de todos sus habitantes mediante un impuesto progresivo a la renta y a la herencia, que fue redistribuyendo de manera gradual los ingresos hasta reemplazar el viejo sistema de ricos y pobres, por una sociedad donde imperaba la más estricta igualdad, según el principio de cada uno según sus fuerzas y a cada uno según sus necesidades.

En Icaria había desaparecido el dinero y el comercio, no se compra ni se vende nada, ni existía el trueque, porque el Estado proveía a los ciudadanos de todo lo que necesitan. La propiedad privada, había sido reemplazada en Icaria por la propiedad colectiva y habían desaparecido las clases y los prejuicios sociales derivados de la desigualdad. En Icaria todo el mundo trabaja, no existían los ociosos como en el liberalismo. Las personas ya no trabajaban por el objetivo del beneficio económico, en su lugar, el trabajo era uno de los placeres que contribuían a la felicidad de los seres humanos.

La nación icariana está dividida en cien provincias, todas iguales en extensión geográfica y número de habitantes, cada provincia estaba gobernada por una Asamblea, y el país en general, por una Asamblea Nacional de dos mil diputados elegidos por las mil comunidades.

Los icarianos eran asociados, ciudadanos, iguales en derechos y deberes, todos compartían los cargos y los beneficios de la asociación, todos forman una familia cuyos miembros están unidos por la fraternidad. La organización política de Icaria era democrática, el pueblo era el soberano y todos los ciudadanos eran igualmente libres, miembros de las asambleas populares, podían ser electores y elegibles (Díaz 2004, 59).

Los socialistas utópicos propusieron diversos modelos ideales de organización social, política y económica donde impera cooperación y la propiedad colectiva. Los socialistas utópicos diseñaron desde la creación de comunas, pasando por la federación hasta un modelo de nación ideal, en sus propuestas de un cambio en favor de la equidad y la igualdad.

El socialismo científico, en términos temporales, fue posterior al socialismo utópico del cual rescató algunos planteamientos. Los pensadores del socialismo científico tuvieron una visión más activa y menos idealizada de la sociedad, buscaron la puesta en marcha del socialismo partiendo de la comprensión crítica y analítica del sistema capitalista.

### **2.3.2 El socialismo científico o pragmático**

El socialismo científico o pragmático es una vertiente del pensamiento socialista que se caracterizó por su estructura formal, en términos teóricos, y en que estuvo basado en el estudio de la historia socioeconómica a través del tiempo. Su fundamento teórico radicó en el materialismo histórico, propuesto por Karl Marx y Friedrich Engels. Fue precisamente Engels, quien denominó a este tipo de pensamiento como socialismo científico, para distinguirlo de otras corrientes socialistas enfocadas al pensamiento utópico.

El materialismo consistió para Marx, en concebir al hombre como parte activa de la naturaleza, como un ser fundamentalmente creador e inventor. Marx describió al materialismo, como un conjunto de condiciones en que los hombres desarrollaban su vida, producían, intercambiaban y se comunicaban. De acuerdo con Marx, las condiciones en las que el hombre se desarrollaba eran tan cambiantes como el hombre mismo, estas condiciones cambian a través de la historia. Para Marx, el hombre no tiene una naturaleza fija, sino que se crea a sí mismo en el desarrollo histórico, no obstante, el desarrollo histórico refleja las fases por las que pasa la humanidad, a menudo el hombre se encuentra esclavizado por sus propias creaciones (Marx y Engels 2019, 32-33).

Para Engels, el Materialismo histórico es un método de análisis histórico, que parte de la condición de que el hombre está ligado a la tierra, como habitante del territorio y como creador de ese territorio, en cuanto lo transforma, transformándose a la vez, a sí mismo (Marx y Engels 2019, 34). El materialismo histórico, en palabras de Marx y Engels, consistió en concebir la historia, no como destino, sino como tarea a realizar por los hombres.

En el socialismo científico, se entiende a la lucha de clases como elemento necesario para una sociedad igualitaria y justa. Marx y Engels, consideraban que el objetivo del socialismo científico debía ser la eliminación de las clases en una sociedad. El socialismo, de acuerdo con Marx y Engels es “la formación social que se constituye con la socialización de los medios de producción, en la cual cada uno trabaja según sus aptitudes y recibe según su rendimiento” (Fetscher, Grebing y Dill 1968, 159).

El socialismo pragmático se basó en el estudio científico de la realidad, este tipo de socialismo nació con la teoría de Karl Marx y Frederic Engels, expuesta en su obra *El Manifiesto* (1848), que más tarde Marx completará con la publicación de *El capital*<sup>17</sup>. La distinción entre el socialismo científico y el socialismo utópico, tiene que ver con la incorporación de la metodología científica ideada por Marx, conocida como Materialismo histórico, dicha metodología propuso una mirada histórica y empírica de la sociedad humana, a partir de la conformación de los medios de producción y de su control por una clase social determinada.

*El Manifiesto* es un texto programático, un programa político, escrito a la vista de una situación revolucionaria inminente (la revolución obrera de Francia, que estalló en 1848 y la revolución alemana de 1848-1849). En *El Manifiesto*, Karl Marx y Frederic Engels plasman sus ideas sobre la lucha de clases, en este texto, se encuentra las grandes síntesis históricas realizadas por Marx y Engels, así como su denuncia de la burguesía como clase explotadora y la visión del proletariado como clase obrera de la civilización industrial.

El proletariado para Marx y Engels era la clase social explotada y desposeída, cuyas cadenas radicales, señalaban su misión de creadora de una sociedad libre de cadenas, es decir, libre de servidumbre, de clases, de opresión. De acuerdo con Marx y Engels, era el obrero quien había

---

<sup>17</sup> Compuesto de tres tomos publicados entre 1867 y 1894.

de implementar el comunismo (Marx y Engels 2019, 25). Marx y Engels, esbozan al comunismo como una sociedad sin clases, como la opción natural del proletariado, que venía determinada por su necesidad de vivir como persona humana, lo que le obligaba a salir de su situación como clase y, con ello, a negar las clases y a fundar una sociedad sin clases (Karl y Engels 2019, 36). Marx y Engels definieron a la sociedad comunista, como una sociedad que había alcanzado un nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, capaz de dar satisfacción a las necesidades básicas de la población (Marx y Engels 2019, 39).

El proletariado, en *El Manifiesto* es presentado como la clase revolucionaria. Para Marx y Engels, el proletariado es una clase revolucionaria, porque no defiende una posición adquirida, un interés de clase, y no lo defiende porque no ha adquirido ninguna posición que quiera consolidar, todo lo contrario, el interés del proletariado es salir de la posición en la que está. Ser proletario significó para Marx y Engels, estar esclavizado por el trabajo asalariado, depender social y políticamente del empresario que da trabajo, un trabajo, que, lejos de ser creativo, de posibilitar el ejercicio y expansión de la creatividad humana, es repetitivo embrutecedor (Marx y Engels 2019, 35-36).

Más tarde, en su obra *El capital*, escrita en 1867, Marx definió conceptos como el plusvalor y la fuerza de trabajo, con estas herramientas teóricas, Marx analizó el modo de producción capitalista. En *El Capital*, Marx estudió el régimen capitalista de producción y las relaciones de producción y circulación que a él corresponden, para ello tomó como ejemplo el caso de Inglaterra (Marx 2009, 5).

Para Marx, la tasa del plusvalor no era otra cosa que el grado de explotación de la fuerza de trabajo. El plusvalor generado en el proceso de producción, se presentaba en un primer momento, de acuerdo con Marx, como el excedente del valor del producto sobre la suma de valor de sus elementos productivos. Marx consideraba que cada producto se vendía en el mercado a su valor de costo (suma de las horas trabajadas), y que la ganancia del empresario provenía de las horas trabajadas que no le pagaba al trabajador.

De acuerdo con Marx, el empresario sólo le paga al trabajador una parte de las horas empleadas en la producción de las mercancías (aquellas necesarias para la supervivencia de su grupo familiar) y se quedaba con el valor de las restantes, es así como el capitalista obtenía un beneficio del trabajo obrero impago. Marx se manifestó en contra este beneficio, al que llama

plusvalía, y propuso para eliminarlo, socializar los medios de producción, como habían propuesto, en distintas formas, socialistas utópicos como Saint Simon, Owen, Fourier, Proudhon y Blanc (Arnaudo 2016, 46).

El socialismo científico cobró vigencia dentro de numerosos partidos y organizaciones obreras de Europa. Alcanzó su apogeo a inicios del siglo XX, con la Revolución Rusa en 1917, la cual trajo consigo la edificación del primer país socialista (marxista) de la historia.

### **2.3.3 La educación en el socialismo**

Los pensadores socialistas, al igual que los pensadores liberales, consideraban que la educación tenía un papel fundamental en la formación de las personas, no obstante, mientras los liberales veían en la educación un medio para el crecimiento del individuo como un ser independiente y libre, los socialistas enfatizaron la necesidad de desarrollar en las personas, mediante la educación, aptitudes solidarias y de cooperación. Saint-Simon da gran importancia a la educación, que, según su proyecto, debía ser dirigida por los sabios, y basarse en una enseñanza primaria universal, destinada a inculcar un sistema de valores sociales, acordes con los progresos de las ciencias, recogidos en el Nuevo y que contribuyera al desarrollo de la inteligencia de las personas (García, López y Ruiz 2000, 7).

Los socialistas utópicos, entre ellos Babeuf, consideraban que educar a las personas contribuiría a alcanzar y consolidar la igualdad política, social y económica de la población. Babeuf, señaló la importancia de la educación para consolidar la igualdad natural, igualdad que, de acuerdo con él, se había perdido con los Pactos Sociales (Constituciones políticas liberales). Babeuf sostenía que la igualdad perfecta o igualdad natural, era de derecho primitivo, la naturaleza había dado a cada hombre igual derecho al disfrute de todos los bienes, por tanto, el objetivo de la sociedad debía ser defender esa igualdad (Rocca 2015, 7-8).

Owen pensó que con la educación se lograría un sistema social nuevo, donde se educaría en la solidaridad y la cooperación. La educación en los centros escolares debía impartirse desde los primeros años de vida, para que los niños adquirieran principios y conocimientos útiles, tales como: el principio de obediencia, orden, regularidad, trabajo y atención constante, y conocimientos sobre lectura, escritura y cálculo (Morrison 2005, 64). Owen dedicó especial atención a demostrar la importancia de la educación como instrumento para transformar la calidad de vida humana; trabajó a favor de la educación popular y propuso la adopción de

medidas sociales y educativas que pusieran remedio a los abusos creados por el capitalismo, sin retrasar el progreso técnico.

Owen, sostenía que la educación era un derecho de todos, por ello, propuso que a las instituciones escolares podían asistir tanto los niños como los adultos, pero en horarios diferentes, las instituciones escolares podrían ser utilizadas durante el día por los niños, y durante la noche por los adultos. Owen, deseaba implementar un sistema de educación para los pobres y las clases trabajadoras, y crear un Ministerio de Educación, con personal capacitado, para ello, expresó la necesidad de edificar escuelas de formación de maestros (Cortés 2009, 103).

En su propuesta de aldeas de cooperación, Owen planteó que cada aldea debía tener sus propios centros educativos, en estos centros se practicaría tanto la educación física como la intelectual, se educaría a los niños en el espíritu del colectivismo, como si fueran, literalmente, una misma familia. De igual forma, Owen propuso que dentro de estas aldeas se instalas instituciones culturales para los obreros adultos.

Charles Fourier, al igual que Owen planteó la creación de comunidades colectivas, dentro de las cuales se edificarían centros escolares, para Fourier, la labor de la educación era ayudar a las personas a desarrollar sus propias habilidades, consideraba que el deber de los adultos era educar a los niños a través de la atracción, de la pasión por aprender, para que los niños, guiados por su propia naturaleza, por sus gustos y capacidades, alcanzaran los objetivos básicos de vigor, destreza e instrucción.

Fourier, mencionó que en las escuelas se debía fomentar la colaboración, pero también una sana competencia que les condujera a avanzar. Las escuelas de las comunidades propuestas por Fourier, debían estar organizadas en grupos, los más pequeños debían aprender trabajos y conocimientos emulando a los de más edad, los niños irían pasando de una escala a otra, según fueran adquiriéndose habilidades. En las escuelas propuestas por Fourier, la función de los adultos sería de mera vigilancia, no habría órdenes ni castigos y las amonestaciones procedían de sus iguales.

Al igual que Owen y Foreur, Cabet, dio importancia fundamental a la educación, para Cabet, la educación debía estar dirigida a la formación de las personas, para la vida en comunidad.

Cabet planteó que todos los infantes de ambos sexos, ricos y pobres, menores de diez años, deberían ser instruidos gratuitamente y en común, de igual forma, los niños deberían dedicarse a estudiar y en ningún caso a trabajar (Díaz 2004, 64), en contrapartida, Foureur, considera que los niños, desde pequeños, debían aportar al trabajo colectivo, e incluso podrían recibir una gratificación material por ello, los niños aportarían al trabajo colectivo realizando actividades como: manualidades, artesanías, la agricultura y la cocina, sin embargo, la realización de estas actividades no representarían una obligación para los niños, más bien, serían realizadas por placer, como parte de sus juegos y la diversión. Para Foreur, las múltiples ocupaciones llevadas a cabo por los niños, los convertirían en seres autónomos, capaces de adaptarse a los cambios, y a su vez, capacitados tanto para la vida práctica como para la creativa e intelectual.

Cabet, en su novela *Viaje a Icaria*, menciona que la educación es la función más importante y responsabilidad exclusiva del Estado, textualmente Cabet menciona que gracias a la educación reinaba en Icaria el igualitarismo. En las escuelas de Icaria, propuestas por Cabet, se enseñaba a todos lo mismo, pero había diferencia de acuerdo a los sexos: a las mujeres se les educaría para ser esposas y madres ejemplares. La educación en la nación ideal de Icaria sería universal, obligatoria, gratuita, y piedra angular del igualitarismo (Vargas 2002, 19-23).

Desde el socialismo científico, en los escritos de Karl Marx y Frederic Engels, se deja ver que estos pensadores, consideraban que la educación y la enseñanza habían de incluir la formación intelectual, física, y técnica. En el manifiesto comunista se lee que la educación debía ser pública y gratuita para todos los niños, además de la prohibición del trabajo infantil en las fábricas, y la propuesta de un régimen combinado de la educación con la producción material (Hernández 2010, 139-140).

A partir de las premisas ideológicas del marxismo, se han ido formando diversas concepciones socialistas respecto a la educación. Desde la perspectiva socialista científica, se consideró que la educación y la escuela, clasistas, habían sido la causa de los desajustes sociales, con sus implicaciones económicas, morales e ideológicas, debido a que, como aparato ideológico, en el Estado capitalista se solía asignar al sistema de enseñanza, la función de transmitir la ideología dominante, en donde la cultura y las calificaciones más elevadas, quedaban reservadas por el sistema de enseñanza a las clases dominantes sirviéndoles como instrumento de reproducción social (Hernández 2010, 140).

Autores inspirados en Marx como Gramsci, Althusser, Bourdieu y Passeron, concibieron a la escuela, en términos de su significación social y política, como reproductora de un orden social, económico, cultural e ideológico y como un modo de consolidación y reproducción del dominio de las clases dominantes. Para revertir los efectos causados por el modelo capitalista, en el socialismo científico, se buscó como objetivos de la educación: la libertad, la justicia y la dignidad del hombre, por ello, de acuerdo con el pensamiento socialista científico, la escuela debía ser esencialmente pública, a cargo del Estado, asistencial e intervencionista, y que estar bajo control del Estado, control, procurando escaso o ningún margen para la creación de centros privados (Hernández 2010, 140).

## **2.4 El Estado de Bienestar**

El Estado de bienestar fue un modelo de intervención estatal implementado por los países industrializados, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. El incremento de las desigualdades sociales, resultado de la puesta en marcha del modelo de Estado Liberal, dio paso a la necesidad de un Estado que mediara las relaciones de producción entre capitalistas y clases obreras, se pensó en un Estado que interviniera en la economía, con el propósito de corregir las deficiencias inherentes al mercado y que sentará las bases para lograr la redistribución de la riqueza (Cárdenas 2017, 69).

La necesidad de la intervención estatal en los asuntos sociales se reafirmó en las primeras décadas del siglo XX. La crisis económica mundial de 1929, dejó ver que la lógica del mercado no era suficiente para la redistribución de los bienes, motivo por el cual se pensó en la necesidad de implementar políticas intervencionistas por parte del Estado. Tras la Segunda Guerra Mundial, las economías occidentales vivieron una expansión sin precedentes, aunado a ello, los Estados llevaron a cabo una serie de políticas que conformaron una nueva manera de intervención estatal que se denominó Estado de Bienestar.

La implementación del Estado de Bienestar respondió también a los compromisos adquiridos por los Estados que ratificaron convenios como: la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Carta Social Europea de 1961, el Convenio N° 117 adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1962, y la Declaración sobre el Progreso y Desarrollo Social, proclamada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1969. En estas Declaraciones y Convenios se reconocieron los Derechos económicos y sociales de las personas.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se reconoció la libertad e igualdad de derechos de todos los seres humanos. Dentro de los derechos reconocidos en esta Declaración, se encontró el derecho del individuo a la vida, a la libertad, a la seguridad e igualdad ante la ley, el derecho a la libre expresión, la libertad de pensamiento, religión y creencia, así como el derecho a la libertad de reunión y asociación. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se reconoció que toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectiva, el derecho a la seguridad social, al trabajo y la libre elección del mismo, junto con ello, se reconoció el derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria por el trabajo realizado.

De igual manera, se reconoció el derecho de las personas a tener un nivel de vida adecuado, que les asegurase el bienestar, lo que incluía el derecho a la alimentación, educación, vestido, vivienda, asistencia médica, servicios sociales, a gozar de las artes y participar en el progreso científico y de los beneficios que de él resulten. También se reconoció el derecho de los individuos a participar en el gobierno de su país, ya sea de manera directa o por medio de representantes libremente escogidos<sup>18</sup>.

En la Carta Social Europea, los Estados miembros del Consejo de Europa convinieron en garantizar a sus pueblos, los derechos civiles y políticos y las libertades especificadas de las personas, por ejemplo, el derecho de los trabajadores a condiciones de trabajo equitativas, a la seguridad e higiene en el trabajo, a una remuneración suficiente que les permitiera un nivel de vida decoroso. Se reconoció en esta Carta Social, el derecho de los trabajadores a asociarse en organizaciones nacionales e incluso internacionales, así como el derecho a la negociación laboral colectiva, de igual forma, se estableció que todas las personas tenían derecho a medios apropiados de orientación profesional, que les ayudara a elegir una profesión conforme a sus aptitudes personales e intereses.

En la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, en sus artículos 7° y 8°, se estableció que la elevación del ingreso y la riqueza nacional, así como su equitativa distribución entre todos los miembros de la sociedad, constituían la base del progreso social, por tanto, debían figurar en el primer plano de las preocupaciones de los Estados y sus gobiernos<sup>19</sup>. En esta Declaración, se estipuló que cada gobierno tenía el papel primordial y la responsabilidad de asegurar el progreso social y el bienestar de su población, para ello, debían

---

<sup>18</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art. 1° al Art. 30°.

<sup>19</sup> Refiriéndose a los Estados Miembros del Consejo de Europa.

planificar medidas de desarrollo social como parte de los planes generales de desarrollo, se debía estimular, coordinar e integrar todos los esfuerzos nacionales, con la finalidad de asegurar el bienestar y desarrollo de su población, se debía también, introducir los cambios que fueran necesarios en la estructura social.

En el Estado de bienestar se estableció como responsabilidad estatal, procurar un nivel de bienestar para las personas, que les garantizara el disfrute los derechos antes mencionados, para garantizar estos derechos, reconocidos como universales, se consideró la provisión pública de servicios sociales para cubrir las necesidades humanas. En la planificación de las medidas de desarrollo social, se tomó en cuenta la diversidad de las necesidades, tanto de las zonas en desarrollo como de las zonas desarrolladas, de las zonas urbanas y de las zonas rurales, dentro de cada país.

El Estado de bienestar se institucionalizó en los países democráticos, en la segunda mitad del siglo XX, en términos económicos, este tipo de Estado, se basó en las aportaciones de Keynes<sup>20</sup> y Piagou, quienes consideraban que el Estado debía corregir los fallos del mercado para garantizar la asignación eficiente y adecuada de la distribución de los recursos, se entendió que la seguridad en el empleo y un salario eran la base para mejorar la calidad de vida de las familias y la realización personal de los ciudadanos (Arriba 2002, 4-5). De igual forma, se estableció un sistema impositivo, con la finalidad de fortalecer el carácter progresivo de las contribuciones. En materia de gasto público, los gobiernos se inclinaron por su incremento, para satisfacer de manera más amplia y exhaustiva los derechos sociales (Cárdenas 2017, 104).

El Estado del bienestar estuvo vinculado a la existencia de sistemas de seguridad social con garantía y coadministración estatal; con tendencias hacia la disminución de los riesgos sociales de los asalariados y hacia una garantía de un mínimo nivel de vida (Cárdenas 2017, 67). Los derechos económicos, sociales y culturales fueron concebidos como derechos fundamentales, para el cumplimiento de esto derechos, se establecieron sistemas de protección

---

<sup>20</sup> Para Keynes, la intervención gubernamental giraba alrededor del problema de la distorsión del mercado laboral que originaba altas tasas de desempleo. Keynes relaciono la distorsión del mercado laboral con la deficiencia en la demanda efectiva, como consecuencia de los bajos niveles de consumo e inversión productiva. Bajo este panorama, la actuación del Estado permitiría que el gasto público influyera, por un lado, de manera directa en el consumo y la inversión, y por otro, el uso de las políticas fiscales y monetarias (Salazar 2006, 128).

y seguridad social, se legisló en materia social y universalizó la prestación los servicios públicos en los ámbitos educativos, sanitarios y de pensiones.

En términos económicos, se reconoció la incapacidad del mercado para generar un orden social espontáneo, en el liberalismo económico, el mercado había producido enormes desigualdades sociales, por ello, el Estado de Bienestar debía intervenir para resolverlas o compensarlas. Al igual que en el modelo liberal, los esfuerzos estatales estuvieron dirigidos a la seguridad económica, pero a diferencia del modelo liberal, en el cual se consideró que el libre mercado era capaz de regular la economía, el modelo de bienestar se articuló mediante garantías de renta mínimas. Con la finalidad de reducir la desigualdad económica, se incentivó la redistribución de la renta a través de un sistema impositivo de gastos sociales (De Blas y Rubio 2015, 169).

Al igual que en el Estado liberal, se procuró velar por los derechos de libertad, pero a diferencia de éste, en el Estado de bienestar, también se procuró garantizar los derechos de igualdad. Las Constituciones del siglo XX se dieron a la tarea de reconocer los derechos económicos, sociales y culturales; a elaborar la legislación secundaria que los posibilitara, y a establecer las competencias y responsabilidades de las autoridades para su satisfacción (Cárdenas 2017, 92).

En términos políticos, durante la vigencia del Estado de bienestar, se apostó por la democracia electoral y de partidos, de manera que se buscó que las sociedades del Estado del bienestar pudieran elegir a sus gobernantes en diversos momentos electorales; pero una vez que los representantes fueran electos, los ciudadanos abandonarían la esfera pública y conferirían a sus representantes la toma de todas las decisiones (Cárdenas 2017, 103). Durante el Estado de bienestar se dio el crecimiento de la administración pública, de la burocracia y del gasto público para satisfacer los derechos universales. En los países que implementaron este modelo, se fortaleció el Poder Ejecutivo mediante su administración pública, ésta fue, en primera instancia, la encargada de la gestión de los derechos económicos, sociales y culturales. De acuerdo con Cárdenas 2017, la implementación del Estado de bienestar trajo consigo algunas consecuencias no tan positivas como las siguientes:

1. La creación de grandes aparatos burocráticos que se orientaron por su propia lógica, no siempre coincidente con la lógica de los derechos humanos o con el principio de legalidad.

2. El incremento de la influencia jurídica de instrumentos normativos como el reglamento y normas administrativas generales, muchas veces en demérito de otras fuentes del derecho, principalmente de la ley.
3. Desequilibrios entre los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) a favor del Poder Ejecutivo.
4. En ocasiones, la presencia de arbitrariedades de la administración pública, por ejemplo, en el ejercicio de los presupuestos de los Estados.
5. Costos elevados en el mantenimiento de la administración pública.
6. Irracionalidad en el gasto de la administración pública que desembocó en la crisis fiscal del Estado.
7. El incremento de actos de corrupción por el volumen y discrecionalidad en el manejo de los recursos administrados.
8. El uso de los programas públicos gestionados por la administración pública, con fines clientelares y electorales.
9. El Poder legislativo, por razones de la complejidad y del carácter técnico de las nuevas funciones del Estado, comenzó a delegar en distintos ámbitos sus competencias legislativas a la administración pública, a esta transferencia se le conoció como legislación delegada (Cárdenas 2017, 96-97)<sup>21</sup>.

El Estado de bienestar entró en crisis en los años setenta del siglo XX, la crisis mundial del petróleo de 1973 redujo el crecimiento económico que caracterizó a la posguerra y mino los logros sociales alcanzados por el Estado de bienestar. La crisis económica de los años setenta y ochenta quebró las expectativas de crecimiento de los países, y trajo consigo el incremento del desempleo y aumento de la precariedad laboral. Lo anterior, aunado a las condiciones de pobreza de por sí existentes, trajeron consigo el aumento de la desigualdad social (Fernández 2012, 5).

El Estado de bienestar empezó a ser cuestionado desde diversos frentes. Con la subida del precio del petróleo, los países no petroleros entraron en un periodo de estancamiento, donde el principal problema fue la inflación, rompiendo así la tendencia de crecimiento económico que

---

<sup>21</sup> para justificar esta delegación de facultades se argumentó que el poder legislativo carecía de las competencias técnicas necesarias, así como el hecho de que la administración estaba más cerca de los problemas y los podía entender y regular mejor (Cárdenas 2017, 96-97).

venían experimentando en las últimas décadas. Esta situación significó que muchas empresas entraran en crisis y cerraran, trayendo como consecuencia una serie de paros laborales.

La imposibilidad de subir los niveles impositivos y los mayores gastos a los que se enfrentaba el Estado, significaron la crisis fiscal del mismo, el cual entró en un período de endeudamiento que agravó la crisis existente, al disminuir los recursos públicos con los que el Estado podía contar para enfrentarse a esta situación. La intervención y las medidas del Estado keynesiano se mostraron incapaces de devolver la estabilidad al sistema económico y procurar que el Estado no continuara endeudándose.

En consecuencia, comenzaron a escucharse voces críticas que alertaban sobre las limitaciones del Estado de Bienestar para hacer frente a la crisis económica, mismas que apuntaron hacia la necesidad de remodelarlo e incluso, plantear la posibilidad de que éste desapareciera para dar paso a un modelo más liberal en el que el Estado adoptara una posición menos intervencionista. Una característica común que presentan los críticos del Estado de Bienestar fue situar el problema del Estado en el exceso de la intervención pública, por lo que en los próximos años se procuró un cambio en la política económica de los Estados de Bienestar, lo que suponía el fin de la economía keynesiana.

Lo anterior, no significó la total desaparición de las políticas keynesianas, ya que continúan existiendo alguno de los programas de gasto que habían sido puestos en marcha según las tesis keynesianas por ejemplo el seguro de desempleo o las pensiones. No obstante, se dieron cambios en las políticas del gobierno con la finalidad de reducir el gasto público. En la Unión Europea, se firmó el Tratado de Maastricht y el Pacto de estabilidad y crecimiento, con los cuales se introdujeron limitaciones para los ejecutivos de los diferentes Estados miembro que les impiden incurrir en el déficit público.

La caída del muro de Berlín, la democratización de los países del centro y el Este de Europa y la aceleración del proceso de globalización económica, que tuvo como referentes ideológicos y políticos a Margaret Thacher en Reino Unido y Ronald Reagan en Estados Unidos, lo anterior aunado a las ideas de pensadores como Francis Fukuyama, quien en 1992, publicó el libro *El fin de la historia y el último hombre*, donde propuso como única opción viable frente a la crisis el liberalismo democrático, contribuyeron al agotamiento del paradigma keynesiano (Fernández 2012, 5).

Durante las dos décadas siguientes del siglo XX, la lucha en el mundo de las ideas y en el entorno político se debatía, por un lado, en la aspiración de algunos sectores de la clase obrera y de los sectores desfavorecidos, que reclamaban la consolidación de un orden socioeconómico igualitario, y por otro, en el poder de las transnacionales y de las grandes empresas nacionales que exigían que la economía de mercado siguiera confiriendo exclusivamente a los propietarios del capital el decidir cuánto, cómo y dónde invertir.

Para finales de los ochenta, el Estado de bienestar estaba en decadencia, se llevó a cabo la reducción de las políticas sociales en los países donde habían ganado terreno los partidos neoliberales, coexistiendo junto con esta reducción, el incremento de las reclamaciones para frenar, al menos, la pobreza extrema (Cárdenas 2017, 82). Tanto ciudadanos como organizaciones manifestaron su preocupación por las desigualdades entre ricos y pobres tanto entre países como al interior de éstos (PNUD, 2001). Ideas keynesianas como el proteccionismo para enfrentar los efectos de la globalización en el mercado interno y la socialización de las inversiones fueron abandonadas a favor del libre comercio mundial y por el empoderamiento de las grandes transnacionales para definir las condiciones del mercado (Cárdenas 2017, 82).

#### **2.4.1 Ideas paradigmáticas y educación en el Estado de Bienestar**

En términos de políticas educativas, el modelo de Estado de Bienestar tuvo como base las ideas paradigmáticas del Estado Liberal, pero con un cambio de énfasis, mientras que el Estado Liberal fue un modelo que se basó en la autonomía de la sociedad, y se trató de garantizar el respeto a los derechos fundamentales, principalmente el de libertad e igualdad ante la ley, en el Estado de Bienestar se buscó garantizar, además de los derechos políticos y civiles, los derechos sociales de las personas, por ello, el Estado de bienestar se caracterizó por el fortalecimiento del Estado para otorgar seguridad jurídica y material a los ciudadanos. Con la finalidad de prestar servicios sociales considerados básicos y universales, como educación, sanidad y vivienda, se amplió la intervención estatal (Fernández y Cabello 2015, 119).

La época del Estado de Bienestar fue un período del reconocimiento de los derechos sociales, más allá del reconocimiento de los derechos civiles y políticos, y de la consolidación del concepto de ciudadanía, también se reconoció el derecho al trabajo y los derechos de los

trabajadores, puesto que se consideraba que gran parte de la consolidación de los derechos sociales estaba ligado a la posesión de un empleo (Fernández y Cabello 2015, 120).

En el Estado de Bienestar se definió a la educación como el instrumento fundamental para paliar esas desigualdades que el sistema productivo generaba. Galbraith, justificó la actuación del Estado en la educación, debido a las necesidades inherentes al proceso de cambio tecnológico y al desarrollo de la ciencia, lo que exigía grandes inversiones en capital con una rentabilidad no inmediata, de forma que solo podía ser soportada por el Estado (Diéguez 1996, 2). Al definirse a la educación como un derecho social fundamental y un derecho social, las acciones del Estado en materia de educación estuvieron encaminadas a otorgar educación gratuita sin distinción de clases sociales, implementándose un currículo común en educación básica. En el Estado de bienestar se trató tratándose, mediante la escuela, de reducir las desigualdades sociales y educativas (De Puelles 1993, 1).

En la década de los 50 y 60 del siglo XX, se consolidó la Teoría del Capital Humano la cual tenía argumentos económicos en favor de la ampliación de los niveles educativos. Entre 1960-1975, en los países del occidente, el Estado adquirió la responsabilidad de hacer posible la socialización de la enseñanza, debido a la insuficiencia de recursos por parte de las familias. En esta época se dio un considerable incremento de la tasa de escolarización en todos los niveles y se incrementó el tiempo de años de enseñanza obligatoria, a la vez, se buscó tener mejoras en la calidad de la enseñanza, mediante el incremento del cuerpo docente y a la existencia de programas de creación de infraestructura educativa.

Entre 1974 y 1987 se produjo una caída del gasto en enseñanza en relación con el gasto público total. La causa de la disminución del gasto público en educación se debió fundamentalmente a tres factores: al incremento de los costes de enseñanza por encima de los precios implícitos en el Producto Interno Bruto (PIB), la puesta en marcha de una política de contención del gasto social en el que la educación se constituye como un eje fundamental de esa política, y al hecho de que la recuperación económica iniciada en 1983 contenía a la población estudiantil que optó por trabajar en vez de continuar con sus estudios (Diéguez 1996, 4).

Cabe señalar que, en términos educativos, el criterio valorativo durante el Estado de bienestar fue el reconocimiento a la diversidad y pluralidad, de ahí que se privilegió el fomento de

valores como la tolerancia en la convivencia educativa, la tolerancia fue entonces, un principio básico para construir la sociedad civil. Ser tolerante significó la convicción de ver “al otro” no como igual a uno mismo, sino como “otro”, es decir, distinto, diferente y diverso, y, en tanto tal, es como sujeto que reclama su propia identidad. Con la educación se pretendió potenciar las individualidades, las culturas y la diversidad (Maurandi 2009, 14-15).

## **2.5 El Estado Neoliberal**

El neoliberalismo nació en el oeste de Europa y Norteamérica, después de la Segunda Guerra Mundial. Esta corriente surge como una reacción en contra del Estado de bienestar. Dentro de los precursores del neoliberalismo se encuentra Von Hayek quien publicó en 1944 *The Road to Serfdom*<sup>22</sup>, en este documento, Hayek desarrolló un ataque contra toda limitación impuesta por el Estado al libre funcionamiento de los mecanismos del mercado.

En 1947, cuando los fundamentos del Estado de Bienestar, se ponía en marcha en Europa, Von Hayek convocó a una reunión a quienes compartían su orientación ideológica: Maurice Allais, Milton Friedmann, Walter Lippman, Salvador de Madariaga, Ludwig von Mises, Michael Polanyi, Karl Popper, William Ranpard, Wilhelm Röpke y Lionel Robbins, juntos fundaron la Societé du Mont-Pèlerin (Sociedad de Monte Peregrino), con el propósito de divulgar las ideas neoliberales. El objetivo de la Societé du Mont-Pèlerin fue combatir el keynesianismo y toda medida de solidaridad social que prevaleciera después de la Segunda Guerra Mundial (Calvento 2006, 43).

Von Hayek estuvo en contra del igualitarismo promovido por el Estado de Bienestar, pues consideró que era el destructor de la libertad de los ciudadanos y de la vitalidad de la competencia, dos cualidades de las que según Hayek dependía la prosperidad general. Los integrantes de la Societé du Mont-Pélerin vieron en la desigualdad un valor positivo e incluso necesario en las sociedades occidentales.

Von Hayek y sus partidarios, afirmaron que las raíces de las crisis económicas se encontraban en el poder excesivo de los sindicatos. Hayek sostuvo que los sindicatos, con sus reivindicaciones salariales y sus presiones orientadas a que el Estado aumentara los gastos sociales, habían minado las bases de la acumulación de la inversión privada, las presiones de

---

<sup>22</sup> La ruta hacia la servidumbre

los sindicatos habían recortado los márgenes de ganancia de las empresas y desencadenando procesos inflacionarios, lo que terminó en una crisis generalizada de las economías de mercado (Gabonal 2017, 296-298).

Hayek consideraba que era necesario mantener un Estado fuerte, capaz de romper la fuerza de los sindicatos y de controlar la política monetarista. El Estado, de acuerdo con Hayek, debía ser sobrio en el dominio de los gastos sociales y abstenerse de intervenciones económicas, la estabilidad monetaria debía constituir el objetivo supremo de todos los gobiernos, para este fin, era necesaria una disciplina presupuestaria, acompañada de una restricción de los gastos sociales y la restauración de una tasa natural de desempleo, es decir, de la creación de un ejército de reserva de asalariados que permitiera debilitar a los sindicatos.

De igual forma, Hayek propuso la introducción de reformas fiscales con la finalidad de estimular a los agentes económicos a ahorrar e invertir. La propuesta de Hayek, implicaba una reducción de los impuestos sobre los ingresos elevados de las personas y sobre las ganancias de las empresas, de esta manera, de acuerdo con Hayek, reaparecería una nueva inequidad que permitiría dinamizar las economías de los países desarrollados, en esa *saludable inequidad*, el crecimiento se lograría naturalmente cuando se alcanzara la estabilidad monetaria y la aplicación de las principales políticas: reforma fiscal, reducción de cargas sociales, desregulación de controles estatales.

La crisis del modelo del Estado de bienestar en 1974 permitió que las ideas neoliberales de Hayek ganaran terreno. La puesta en marcha modelo neoliberal comenzó en 1979, con el régimen de Margaret Thatcher en Inglaterra. El gobierno de Thatcher fue el primer gobierno que se comprometió, públicamente, a poner en práctica el programa neoliberal. Un año más tarde, en 1980, Ronald Reagan fue elegido a presidente de los Estados Unidos, Reagan implementó el neoliberalismo con la finalidad de acabar con la crisis estancacionaria.

En 1978, la segunda guerra fría se robusteció luego de la intervención soviética en Afganistán y de la decisión estadounidense de instalar una nueva generación de cohetes nucleares en Europa occidental, logrando consolidarse la preponderancia de una nueva derecha en Europa y en Norteamérica. De esta manera, en el curso de los años 80 se consolidó la ideología neoliberal en los países capitalistas avanzados (Harvey 2007, 64-65).

En la década de los ochenta, en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las ideas de la Société du Mont-Pèlerin habían triunfado, la inequidad en los ingresos, otro objetivo muy importante para los neoliberales se profundizó, el poder de compra de los salarios se estancó, se logró cumplir con los objetivos del neoliberalismo de bajar la inflación y aumentar de la tasa de ganancia, no obstante, hubo menos avances en reactivar las economías capitalistas desarrolladas a escala internacional y restaurar las tasas de crecimiento estables que existían antes de la crisis de los años 70s.

Cabe mencionar que el peso financiero del Estado de Bienestar no disminuyó considerablemente, a pesar de todas las medidas tomadas para contener los gastos sociales. En los países miembros de la OCDE la participación del Estado en el Producto Interno Bruto (PIB) había permanecido estable e incluso aumentado durante los años 80s. Esta situación se explicó por dos razones: el crecimiento de los gastos sociales debidos al desempleo, que aumentarían en miles de millones de dólares los presupuestos sociales de los Estados, y el ascenso de los jubilados entre la población, lo que también contribuyó a elevar los gastos sociales. En el curso de los años 90s, los programas de seguridad social fueron el blanco de las medidas neoliberales (Sader y Gentili 2003, 12).

El neoliberalismo, al igual que el Estado de bienestar, tuvo como base las ideas del liberalismo, se consideró que la excesiva regulación económica desestimaba la circulación de los bienes y el capital, ambos, elementos necesarios para una dinamización del libre mercado, en este sentido, el neoliberalismo fue una versión del liberalismo clásico (Vargas 2007, 80). Durante el neoliberalismo se dio una redefinición de las relaciones entre Estado, sociedad y mercado. El neoliberalismo se caracterizó por un retiro del Estado en las actividades económicas que se concentraban en el mercado. El mercado, en este periodo, fue considerado como el mejor asignador de los recursos sociales (Vargas 2007, 81).

Con el neoliberalismo se pretendió favorecer la estructura económica y la modernización institucional del Estado, con la finalidad de reconvertir las economías nacionales y a las empresas e incrementar su productividad y de esta forma, lograr una mejor integración de los flujos financieros y del comercio internacional. Los fundamentos del neoliberalismo, en términos económicos, quedaron establecidos en lo que se conoce como Decálogo del Consenso de Washington, en el cual se definió la importancia de la disciplina fiscal, la liberación de las tasas de interés, los tipos de cambio competitivo, la liberalización

comercial, la apertura a la inversión extranjera directa, la privatización, la desregulación, y las garantías a los derechos de propiedad, como componentes importantes para avanzar en la solución de las crisis de las finanzas del Estado (Huerta 2005, 135).

### **2.5.1 El Estado neoliberal y la educación**

En el Estado neoliberal, la educación se apoyó en conceptos como la competencia, la descentralización, el fortalecimiento del poder individual y las limitaciones de los poderes centrales. Se estableció que las instituciones estatales deberían de funcionar bajo parámetros como la competencia, la eficiencia y la eficacia, y que más allá de promover el bien común, el desarrollo de la sociedad y la justicia social, el gobierno debía de impulsar la transformación de la mentalidad burocrática e introducir nociones empresariales para garantizar el libre mercado (Cárdenas 2015, 7).

Durante el neoliberalismo, al igual que en el liberalismo clásico, hubo una tendencia a exaltar las bondades de la escuela privada por sobre las bondades de la escuela pública. El impacto de las ideas neoliberales, en términos educativos, se manifestó en la idea de que la educación era un bien privado y por ende, podía estar sujeta a las leyes de la oferta y la demanda, con esta idea fue mitigada la concepción de la educación como derecho social que había estado tan presente en el Estado de Bienestar (De Puelles 1993, 3).

En las políticas educativas neoliberales, se consideraba que los grandes sistemas escolares eran insuficientes, inequitativos y la enseñanza pública era de baja calidad. Con estos argumentos se justificó la reducción de la responsabilidad del Estado en la educación y con ello, la reducción de la planta docente, lo anterior, aunado a un control por parte del gobierno en el diseño de contenidos comunes y evaluaciones. Estas medidas fueron acompañadas de una operación discursiva con la cual se presentó a las reformas educativas como “la modernización educacional indispensable, sobre todo, la única posible” (Puiggrós 1998, 46). A pesar de las medidas impulsadas por la tendencia privatizadora, en el Modelo Neoliberal se reconocieron los logros educativos alcanzados en el Estado de Bienestar a través del sistema de educación pública, por ello, se “optó por una doble red de centros de educación públicos y privados” (De Puelles 2002, 3).

En el modelo neoliberal, la calidad de la educación cobro relevancia. La calidad de la educación fue identificada con el rendimiento escolar, dando mayor importancia a la

adquisición de conocimientos que a otros factores como: la formación ciudadana, la orientación escolar y los procesos de enseñanza-aprendizaje, de igual forma, se optó por una concepción economicista de la educación, considerando a la escuela como un bien de mercado, es decir, se consideró a la educación como una unidad de producción, en donde la calidad se evaluó en función de los resultados que producía. En términos de lógica instrumental, los principales cuestionamientos en el ámbito educativo se refirieron a la delimitación del margen de la autonomía escolar y a resolver cuestiones de descentralización (De Puelles 2002, 3).

## **2.6 El post-socialismo o socialismo del siglo XXI**

El post-socialismo o socialismo del siglo XXI, nació en el contexto de la primera recesión económica global de 1945, de la guerra en Afganistán y del surgimiento del Tercer Orden Mundial (TOM) (Dieterich 2006, 3). El post-socialismo surgió como respuesta a las consecuencias de las políticas neoliberales implementadas: políticas fiscales restrictivas, que buscaron gravar con más impuestos el consumo, sobre todo el consumo básico y de servicios; una política de privilegios fiscales a las grandes empresas, y; la contracción del gasto público, que originó una disminución de la inversión en educación pública, en seguridad social y en el desarrollo de las comunidades rurales y de los grupos vulnerables, causando la profundización de las brechas sociales y la pauperización de las personas (Boron, Gambina y Minsburg 1999, 19).

Producto de la inconformidad social por la puesta en marcha del Modelo Neoliberal, se manifestaron múltiples rebeliones y movimientos populares, entre ellos: la tesis de Davos y las antítesis potenciales de Porto Alegre, de Seattle; el Movimiento de los Sin Tierra (MST); el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), de los múltiples sujetos sociales de resistencia y dignidad en Argentina, de las luchas campesinas del Paraguay, de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), del Ejército de Liberación Nacional (ELN), del Movimiento Bolivariano en Venezuela y de la Revolución Cubana (Dieterich 2006, 3).

Pensadores post-socialistas como Nancy Fraser y Dieterich Steffan consideraron que ni el capitalismo ni el socialismo histórico, habían logrado resolver los problemas de pobreza, hambre, explotación y opresión de tipo económico, sexista y racista, así como la destrucción de la naturaleza y la ausencia de la democracia real participativa. Nancy Fraser, en su obra

*teoría de la justicia*, consideró que mientras el socialismo examinó las reivindicaciones políticas con fines distributivos, el post-socialismo tomó una postura crítica frente a los postulados del igualitarismo económico, optando por nuevas exigencias de reconocimiento. Fraser, acudió a un redireccionamiento metodológico sobre el estudio de la justicia, por medio de las tres categorías: reconocimiento, redistribución y representación. De acuerdo con la autora, esta triada, estructuraría las reivindicaciones políticas, el reconocimiento en el ámbito sociocultural, la redistribución en la esfera económica y la representación en lo político (Iglesias 2012, 253-254).

Por otra parte, Dieterich Steffan propuso un Nuevo Proyecto Histórico en el que, a su consideración, debería basarse el postsocialismo. El proyecto de Dieterich fundamenta en los siguientes elementos:

1. Económica de equivalencias
2. Democracia participativa
3. Justicia social

Economía de equivalencias. Como una crítica y alternativa a la economía de mercado, surgió la idea de la economía de equivalencias democráticamente planificada, basada en el valor de uso, en el cual el salario es equivalente al tiempo laborado<sup>23</sup>, es decir, cada ser humano recibe el valor completo que él agregó a los bienes o a los servicios. De acuerdo con Dieterich,

El salario equivale directa y absolutamente al tiempo laborado. Los precios equivalen a los valores, y no contienen otra cosa que no sea la absoluta equivalencia del trabajo incorporado en los bienes. De esta manera se cierra el circuito de la economía en valores, que sustituye a la de precios. Se acabó la explotación de los hombres por sus prójimos, es decir, la apropiación de los productos del trabajo de otros, por encima del valor del trabajo propio (Dieterich 2006, 50).

Autores como Arno Peters y Dussel (2000) consideraban que la economía equivalente proporcionaría un estímulo a la actividad económica desde el punto de vista del ingreso, ya que cada individuo aumentaría su derecho a recibir determinados bienes y servicios mediante

---

<sup>23</sup> El salario equivaldrá al tiempo de trabajo invertido, independientemente de la edad, del sexo, del estado civil, del color de la piel, de la nacionalidad, del tipo de trabajo, del esfuerzo físico, de la preparación escolar, del desgaste, de la habilidad, de la experiencia profesional, de la entrega personal al trabajo; independientemente también, de la pesadez del trabajo y de los peligros que implique para la salud.

su propia actividad (producción/servicios), esto permitiría acabar con la apropiación de los productos del trabajo de otros por encima del valor del trabajo propio. En la medida en que la economía equivalente venciera la economía de mercado, desaparecería la ganancia y la propiedad privada de los medios de producción, por tanto, la economía de mercado perdería su base y se eliminaría por sí sola (Dieterich, et. al. 2000, 17).

En la economía equivalente ya no habría ningún mercado, porque a) el precio no resultaría de la oferta y la demanda sino del valor de los bienes producidos y del salario; b) el almacenamiento, el transporte y la distribución de los bienes producidos se convertirían en servicios, cuyo valor, al igual que el valor de todos los servicios, equivaldría al tiempo de trabajo invertido, y de esta manera, formaría parte del valor de los bienes distribuidos, su matriz de valores se basaría exclusivamente en la cantidad de trabajo (Dieterich, et. al. 2000, 17).

Democracia participativa. La participativa fue entendida por Dieterich, como la decisión real de los asuntos públicos trascendentales por parte de las mayorías de la sociedad, con la debida protección de las minorías. De acuerdo con Dieterich, en la democracia participativa, la capacidad de decisión de las mayorías no sería coyuntural y exclusiva de la esfera política, sino permanente y extensiva a todas las esferas de la vida social, desde las fábricas y los cuarteles hasta las universidades y medios de comunicación. Con la democracia participativa, se superaría a la democracia representativa por la democracia directa o plebiscitaria.

Justicia social. En el Proyecto Histórico de Dieterich, se optó por el cambio de las instituciones dentro de sus posibilidades objetivas. El programa de cambio hacia la sociedad pos-socialista tendría que mediatizar los objetivos estratégicos del nuevo proyecto histórico con las relaciones de poder existentes, de manera que las demandas inmediatas de la lucha cotidiana reflejarían los objetivos del futuro. Asimismo, la desconcentración de la riqueza social en el campo, la industria, el comercio y las finanzas constituiría una necesidad objetiva en el camino hacia la nueva democracia, tanto para mejorar el crecimiento económico como para fomentar la justicia social y reducir la criminalidad. (Dieterich, et. al. 2000, 18). Como resultado de estas propuestas post-socialistas, en América latina se ha tratado de implementar el modelo del nuevo socialismo del siglo XXI, en países como Venezuela y Ecuador.

### **2.6.1 Educación y el post-socialismo o socialismo del siglo XXI**

En el socialismo del siglo XXI, se aceptan los principios de libertad y respeto de la individualidad humana. En términos educativos, el post-socialismo “promueve el cultivo de la espiritualidad y la solidaridad como parte de “un buen vivir” (Estévez 2013, 132) en el cual se debe “armonizar con una naturaleza (humana y no humana) saludable y estéticamente significativa, a la vez que propiciar el desarrollo integral de la persona” (Estévez 2013, 132).

El socialismo del siglo XXI tiene una proyección social y humanista en donde el concepto de lo “estético” adquiere gran valor, se habla de una educación estética entendida como “cultivo de la capacidad de sentir y la sensibilidad” (Estévez 2013, 135), en donde la educación contribuya a una formación integral de la personalidad de “un nuevo tipo de hombre y de mujer” (Estévez 2013, 135) en el siglo XXI, concebido como un ser sensible y plenamente humano. Se considera que la perspectiva estético-emocional de la educación es pertinente dado el deterioro de los valores, por ello se manifiesta la necesidad de superar los rezagos de corte racionalista que subsisten en la educación y perfeccionar los modelos teórico-metodológicos en la educación Artístico-estética, que, en un contexto de educación de los sensible, contribuyan al desarrollo estético de la personalidad (Estévez 2013, 137).

Según la orientación que se pretende imponer, la educación debe llevar a la formación de un hombre nuevo, de acuerdo con el cambio estructural que se propone, y por ello debe aborrecer la sociedad capitalista, basada en el lucro y construir la sociedad socialista, basada en la igualdad y la solidaridad. La educación post-socialista, se sustenta en cuatro pilares fundamentales: 1) aprender a crear; 2) aprender a participar; 3) aprender a valorar y; 4) aprender a reflexionar. Estos pilares deberían llevar a la transformación del pensamiento lineal en pensamiento crítico y creativo, lo cual formará a los ciudadanos integralmente, con valores sólidos, logrando establecer una nación con moral. En la educación se debe privilegiar la pertinencia social, el amor hacia lo autóctono. Con la educación se pretende formar a un ciudadano integral, que sepa valorar y convivir, que tenga interés por aprender y compartir con el prójimo lo aprendido. Este nuevo sistema debe responder pedagógica y currículo (Duplá 2007, 516).

En el socialismo del siglo XXI se considera que la educación tiene un papel estratégico al ser esta la responsable, junto con el resto de la sociedad, de la elaboración de la teoría y la metodología, que, una vez concretadas en la práctica escolar, se espera que conduzcan a un

hombre nuevo. En este sentido, el papel de los educadores es muy importante. Se concibe a la educación como un bien, al que ha de poder acceder, por igual, todos los seres humanos. En los Estados que han adoptado el modelo Post-socialista, se aboga, por la escuela igual para todos, obligatoria y gratuita en sus primeros niveles; por la perspectiva de alcanzar una auténtica igualdad de oportunidades mediante la oferta adecuada de puestos escolares y un política suficiente de becas; por la escuela participativa democrática y corresponsable; por la escuela neutra y laica; por la relevancia que, junto a los contenidos científicos y disciplinares, ha de tener la educación cívica y en valores (Hernández 2010, 141).

## **2.7 Educación y las políticas educativas del siglo XXI**

La crisis que sacudió la economía mundial en la década de los setenta puso en jaque el consenso sobre la intervención del Estado en las políticas sociales al que se había llegado en el Estado de Bienestar. Los sistemas educativos de masas, que hasta entonces se habían considerado una inversión de capital humano y elemento de integración social y cultural<sup>24</sup> en un escenario de competitividad científica y de desarrollo económico, fueron sometidos al análisis costo-beneficio, cuestionando la relación entre sus resultados y la contribución al progreso económico de los estados-nación.

En el Estado de bienestar se partió del supuesto que buenos resultados educativos habían de reflejarse en una mayor competitividad económica, en la medida que proporcionaran en los cuadros que exigían alta cualificación, una fuerza de trabajo altamente capacitada. Esta idea se institucionalizó como un mecanismo de legitimación política, sometiendo los sistemas educativos al escrutinio de dispositivos de auditoria, emergiendo una serie de estudios que tenían como finalidad el monitoreo de los sistemas educativos. En el Estado de bienestar, se determinaron los criterios e indicadores que contribuyeron a la visibilidad de los sistemas educativos, tanto en el terreno de los resultados como en el de los procesos, hasta incorporar datos contextuales, con la finalidad de obtener datos que reflejaran una visión de la realidad educativa y que contribuyeran a la planificación de las políticas educativas.

La confianza en los sistemas educativos de masas fue suficiente para emprender, desde ellos, reformas de corte social y económico. En los estereotipos del Estado de bienestar, que se alargarían hasta casi finales del siglo XX, cuando comenzó a armarse el discurso neoliberal de

---

<sup>24</sup> En la educación recayó la responsabilidad de promover la integración social y articular procesos de construcción de ciudadanía.

aligeramiento del sector público en beneficio del sector privado, las políticas educativas conjuraron reformas de gran formato y procesos de desregularización, de reducción, y en algún caso, de vaciamiento del Estado. A finales del siglo XX, las políticas de corte neoliberal ganaron peso a las políticas de corte del Estado de bienestar, en un contexto de cambio social y cultural acelerado.

En los últimos decenios del siglo XX, las nuevas formas de producción y el cambio tecnológico tuvieron un efecto decisivo en la configuración de las relaciones sociales; la retirada del Estado y la disolución de lo público, hasta entonces elementos de cohesión social y construcción de ciudadanía, repercutió en las atribuciones a los sistemas educativo, aunado a ello, los cambios en los modos de producción cultural y las formas de comunicación produjeron una trama social distinta (Aguilar 2019, 5).

El siglo XXI se caracteriza por una revolución tecnológica que ha tenido como reacción cambios en los procesos de producción y la aparición de nuevas actividades profesionales. En términos económicos existe una economía informal, global y asimétrica. El desarrollo de esta economía viene acompañado por organizaciones más democráticas a nivel micro, y a nivel macro, por la fuerte exclusión del mercado y producción de grandes sectores de la población.

Se produjo un cambio en la organización empresarial que se gestiona a través de métodos menos jerárquicos, promoviendo una producción flexible desde modelos basados en las franquicias y subcontratación. El nuevo modelo empresarial se basa en la descentralización, la participación y la coordinación. La descentralización es un valor cultural más allá de una forma de organización, gestión y producción. Debido al proceso de mundialización económica, las desigualdades se configuran como múltiples centros y diversas periferias, tanto a nivel mundial como local. A nivel mundial aumentó la diferenciación del crecimiento económico, la capacidad tecnológica y las condiciones sociales entre las zonas del mundo.

Entre regiones y en las mismas ciudades se produce una marcada polarización social. La heterogeneidad de las poblaciones, la diversidad cultural, las desigualdades sociales, y los procesos homogéneos de socialización, reclaman una mayor atención a la especificidad de las situaciones, en este sentido, las políticas de gran formato resultan pesadas y poco convenientes, lo que en su momento fue una conquista social hoy puede ser un elemento de reproducción de desigualdades, ya que tratar del mismo modo a personas que provienen de

escenarios sociales sumamente desiguales es reproducir y legitimar desigualdades (Bartolome, et. al. 2005, 15).

En la educación del siglo XXI, la sociedad de la información prioriza el dominio de ciertas habilidades como la selección y el procesamiento de la información, la autonomía, la capacidad para tomar decisiones, el trabajo en grupo, la polivalencia, la flexibilidad. Estas habilidades se consideran imprescindibles en los diferentes contextos sociales: mercado de trabajo, actividades culturales y vida social en general (Bartolome, et al. 2005, 16).

## **Capítulo 3**

### **Ideas paradigmáticas y las políticas educativas en el Ecuador**

En este capítulo se estudian las ideas programáticas y el contexto social, político y económico del Ecuador, desde la creación del Estado absolutista, pasando por la época de la colonia, el liberalismo, el socialismo, el Estado de Bienestar, el Estado neoliberal y el socialismo del siglo XXI, de igual forma, se estudian las acciones emprendidas por los diversos actores y el gobierno en cada uno de los períodos mencionados.

#### **3.1 El absolutismo y la época de la colonia en el Ecuador**

Como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, el absolutismo emergió en Europa a finales del siglo XVII. Los Estados absolutistas se caracterizaron por la concentración del poder político económico y social en el rey o monarca y por la división de clases sociales en forma de pirámide. En términos económicos esta etapa el mercantilismo fue el modo de producción imperante y la riqueza de los territorios se medía con base en la posesión de metales preciosos.

La necesidad de expansión de los mercados, aunado a la búsqueda de metales incitó a los reinos a llevar a cabo una serie de expediciones tanto marítimas como terrestres, dentro de estas expediciones se encontró la realizada por Cristóbal Colón en 1492, quien, con apoyo de los Reyes de España: Isabel de Castilla y Fernando de Aragón, organizó una expedición por las Costas del Norte de África arribando a las Islas Canarias, y posteriormente llegando a Guanahaní, una isla situada en las Bahamas, más tarde Colón y su tripulación recorrieron islas del Caribe: Cuba y Haití. Como resultado de este viaje, Colón regresó a España en 1493, con la noticia de que habían descubierto nuevas tierras, lo que actualmente se conoce como Continente Americano (Delgado 2015, 12-13).

A partir de ese momento, Colón realizó tres viajes más, en 1493, 1498 y 1502, en esos viajes Colón descubrió las Islas del Caribe: Puerto Rico, Jamaica y las Antillas; la costa de Venezuela en Sudamérica y la Costa Este de Centroamérica. En 1507, Américo Vesputio reconoció que las tierras descubiertas por Cristóbal Colón pertenecían a un nuevo continente, al que le puso el nombre de América. Con la finalidad de colonizar el nuevo continente en el siglo XVI se llevaron a cabo una serie de luchas entre los pobladores nativos y los españoles que pretendían colonizar el territorio descubierto. Dentro de estas luchas destacan las llevadas

a cabo entre los aztecas establecidos en el valle de México y los Incas instalados en la región del Cuzco, que incluían lo que actualmente comprende el territorio ecuatoriano (Delgado 2015, 12-13).

Desde mediados del siglo XV y hasta inicios del siglo XVI, Ecuador se caracterizó por la presencia y dominio del imperio Inca, no obstante, con la llegada de Cristóbal Colón a América el imperio Inca fue reemplazado por la Corona española, quien impuso sus leyes y religión a los pobladores del Ecuador.

En 1524, Francisco Pizarro acompañado de Diego de Almagro y un ejército de españoles partió de Panamá a una expedición por la Costa Sudamericana, la expedición arribó a las playas de Ecuador en 1526. En 1531 Pizarro realizó una segunda expedición a Sudamérica, la cual traería como consecuencias la derrota del imperio Inca por parte de los españoles. En agosto de 1534, Sebastián Benalcázar recomendado por Pizarro fundó la primera ciudad española en territorio ecuatoriano, la ciudad de Santiago de Quito. Una vez organizado el gobierno hispánico en Quito, Pizarro partió a la Amazonía para continuar con la conquista del territorio ecuatoriano (González 1901, 1-14).

A mediados del 1534 los españoles ya habían tomado la ciudad de Quito y derrotado a los incas. Aunque los incas fueron derrotados, a los españoles les tomó casi dos décadas el poder establecer un sistema estándar de colonización<sup>1</sup>, no obstante, para 1548 era inminente el triunfo de la Corona, quien institucionalizó el poder colonial. La época colonial llegó a su fin con la independencia ecuatoriana (Ayala 2008, 5-7).

Durante el régimen colonial se llevaron a cabo profundos cambios en el Ecuador, se establecieron ciudades como: Portoviejo y Guayaquil (1535), Loja (1548), Zaruma y Zamora (1550), Cuenca (1557), Baeza (1559), Tena (1560) y en Riobamba (1575). A nivel

---

<sup>1</sup> Después de apagar algunos focos de rebelión, las diferencias entre Almagro y Pizarro, que habían estado latentes desde la implantación de su sociedad, finalmente explotaron. Almagro inició abiertamente rebeliones contra Pizarro por la disputa del control de Cuzco y de todo el Perú. en 1538, por las que Almagro fue derrotado y ejecutado, más tarde, en 1542 el hijo de Almagro encabezó una revuelta con la que asesinó a Francisco Pizarro. Los enfrentamientos entre conquistadores devinieron en un conflicto entre éstos y la Corona Española, en consecuencia, la Corona emitió *las Leyes nuevas* con la finalidad de centralizar el manejo político y económico de los territorios conquistados en Sudamérica, y 1544 se designó como Virrey del Perú a Blasco Núñez de Vela, quien tenía entre sus encomiendas, poner en vigencia *las Leyes nuevas*. Blasco Núñez tuvo enfrentamientos con los colonos que habían llegado junto con Pizarro, y en 1546 El Virrey fue derrotado y ejecutado, la Corona tuvo que negociar con los colonos que ya habitaban el territorio Sudamericano y enfrentar a los partidarios de Pizarro.

administrativo, Quito se organizó a partir de la Real Audiencia fundada en 1563, y las demás villas o ciudades contaban con cabildos para su administración. En el caso de Quito, además del cabildo se asentó el dirigente de la Audiencia, autoridad que era nombrada por el Rey, quien repartía tierras y organizaba ciertos servicios (Guzmán 2008, 1).

Además de las nuevas ciudades, se conservaron varios asentamientos indígenas que mantenían sus elementos comunitarios constitutivos e inclusive sus autoridades étnicas, los indígenas se encontraban jurídicamente regulados por las Leyes de Indias (Guzmán 2008, 1), que fue “una legislación especial dictada por España para los países de América Española” (Baca 1966, 230). La Legislación de Indias mantuvo una división entre la República de blancos, que agrupaba a los colonos y la República de indios quienes mantenían su propia forma de organización social.

Las órdenes religiosas católicas se asentaron en varios puntos estratégicos del territorio a lo largo del siglo XVI, en 1545 se creó el obispado de Quito. El rol de la Iglesia en la Colonia fue determinante en el proceso de evangelización indígena y en el ordenamiento político y social de la población (Guzmán 2008, 2). La administración legal y política adquirió una organización definitiva en 1563, cuando se creó la Real Audiencia de Quito, Su primer presidente fue el licenciado Hernando de Santillán quien se posesionó en 1564 (Ayala 2008, 8).

Durante la época de la colonia, entre el siglo XVI y principios del siglo XVIII, se profundizó el mestizaje, se crearon ciudades y conventos, perdió valor la encomienda<sup>2</sup> y surgió *la mita* como método de organización a nivel económico. *La mita* se ligó al sistema de tributos y a los denominados servicios personales que existieron desde los primeros tiempos de la colonización<sup>3</sup>. La actividad textil adquirió valor y los productores tuvieron parte del poder de la economía local (Zagalsky 2014, 377).

---

<sup>2</sup> La encomienda consistía en la asignación, por parte de la corona, de una determinada cantidad de aborígenes a un súbdito español, encomendero, en compensación por los servicios prestados. Tras esto, el encomendero se hacía responsable de los nativos puestos a su cargo, los evangelizaba, y percibía los beneficios obtenidos del trabajo que realizaban los nativos.

<sup>3</sup> La mita consistió en que todos los pueblos debían proporcionar a las haciendas de su pertenencia un número determinado de indios para que se emplearan el trabajo propio de las haciendas, y otro número para que se asignara a las minas que habían conseguido que se les concediera mita para hacer sus labores.

Durante esta época, existió una marcada división de clases, los españoles se encontraban en la cúspide de la pirámide social, monopolizaban el poder y disfrutaban de los puestos más relevantes de la política y en el ámbito religioso; en un segundo nivel se encontraban los criollos quienes tenían algunos beneficios y podían ejercer como encomenderos y hacendados; los mestizos, los mulatos, los zambos, los indígenas y los negros ocupaban los escalones más bajos entre las clases sociales coloniales.

Los mestizos se desempeñaban como peones o artesanos, los indígenas estuvieron bajo las órdenes de los encomenderos, y realizaban labores en las mitas y en las haciendas, los negros fueron la clase social más explotada, se desempeñaban principalmente como esclavos en las plantaciones o en las minas. Ecuador se caracterizó durante la colonia por marcadas desigualdades regionales, sociales y étnicas. En el siglo XVIII la hacienda fue el eje de la estructura social, perdiendo importancia la industria del textil y la minería, la agricultura comenzó a ser relevante, y con ella el latifundio.

Después de casi dos siglos de explotación, las masas indígenas estaban diezmadas por el trabajo y las enfermedades. A esto se sumaron los desastres naturales que azotaron al país, varios de los más fuertes terremotos de la historia se sucedieron entonces, trayendo no solo pérdidas humanas sino desorganización de la producción y deterioro de las vías de intercambio. Las pestes y enfermedades mataron a poblaciones enteras, lo anterior aunado a los movimientos independentistas en América latina a mediados a principios del siglo XIX, trajeron como consecuencia el decaimiento de la etapa colonial en el Ecuador.

### **3.1.1 La educación en la época de la colonia en el Ecuador**

Después de la fundación de la ciudad de Quito y posterior a los enfrentamientos entre los españoles y los incas, se fundó el primer colegio de la época colonial en 1592 establecido por los canónigos de Quito, hasta este momento de la época colonial la educación se caracterizó por ser de carácter privado, hasta 1592 no existía en el territorio ecuatoriano ningún establecimiento de instrucción pública (Noejovich y Salles 2011, 327-334).

Con la fundación del Colegio Seminario de San Luis se estableció el primer colegio de instrucción pública en el Ecuador, este colegio se caracterizó por brindar educación tanto a los jóvenes que pretendían ser eclesiásticos como a los que no pretendían serlo nunca. Existían dos clases de becas, unas costeadas por la autoridad eclesiástica con la cual se favoreció a los

jóvenes que aspiraban al sacerdocio, y otras fundadas por el Gobierno civil que favorecían a los hijos de los oidores y de los ministros reales, para quienes fueron fundadas especialmente. Cabe señalar que en los colegios además de los becarios asistían estudiantes que pagaban una pensión anual para su alimentación, mientras permanecían como alumnos internos en el establecimiento. En el Seminario, por una ley especial, estaba prohibido recibir a los hijos de los artesanos y los que pretendían ser admitidos como alumnos debían de acreditar primero, mediante información judicial, su limpieza de sangre, para lo cual era necesario probar que ninguno de sus padres o tutores había ejercido oficio alguno (González 2004, 7-9).

A principios del siglo XVIII se fundó en Quito el colegio de San Fernando. La población había crecido considerablemente y la necesidad de un establecimiento de educación que no fuera dirigido por los jesuitas era manifiesta, pues, a los padres de familia no les era posible conservar siempre a sus hijos en el Seminario de San Luis. Los padres dominicanos conocieron esa necesidad, y se aplicaron a remediarla con un tesón infatigable (González 2004, 16-19).

En el siglo XVIII, Quito, capital de la colonia, era, la única ciudad donde había establecimientos de instrucción pública, las otras poblaciones carecían de escuelas incluidas escuelas de primeras letras. En Ibarra, en Latacunga, en Loja y en Guayaquil, sostenían las jesuitas escuelas primarias gratuitas para niños, no obstante, cuando fueron expulsados los jesuitas, esas escuelas desaparecieron, sin que ni el Gobierno de la Metrópoli ni los Ayuntamientos civiles de esas ciudades cuidaran de volverlas a abrir.

En Quito los dominicanos sostenían una escuela gratuita de primeras letras. Había maestros particulares que tenían escuelas privadas y enseñaban mediante una pensión mínima, que les pagaban los padres de los niños; si el alumno tenía que aprender a leer y a escribir, la pensión era doblada; lo ordinario era que se les enseñara solamente a leer. En cuanto a la Aritmética, se enseñaba en las escuelas en las que pagaba una pensión mensual, motivo por el cual los hijos de los pobres ordinariamente no la aprendían (González 2004, 33).

En 1835 se expidió el primer Decreto Orgánico de Enseñanza Pública, con el cual se estableció la Dirección General de Estudios y las Subdirecciones e Inspectorías de Instrucción. En 1875, la Dirección General de Estudios pasó a ser el Consejo General de Instrucción Pública, y se reconoció a este Consejo como la instancia responsable de

administrar las universidades, colegios, liceos y escuelas, conforme a la doctrina de la religión católica, pues, cabe señalar que en esta época la instrucción pública se daba en establecimientos fiscales y de órdenes religiosas (Calvas, Espinoza y Herrera 2019,194). En los períodos 1861-1865 y 1869-1875 García Moreno fue presidente de Ecuador, En este período, Moreno tuvo como meta particular transformar y mejorar el sistema educativo ecuatoriano, que para esa época presentaba serios vacíos y carencias. Por esta razón, se preocupó de importar al Ecuador modelos pedagógicos desarrollados en Europa, por algunas órdenes religiosas como, los Padres Jesuitas para la segunda enseñanza, los Hermanos Cristianos para la enseñanza de los niños, a las religiosas de los Sagrados Corazones para los colegios de niñas y a las Hermanas de la Caridad para los hospitales (Goetschel 2007, 48-51).

En este gobierno se invirtieron grandes sumas de dinero en la instrucción pública, en creación de en escuelas, colegios, compra de imprenta, instrumentos y útiles para estudios y observaciones científicas. El impulso dado a la educación por García Moreno se intensificó en su gobierno, se incrementó el número de estudiantes, lo cual hizo que aumenten el número de escuelas y colegios existentes, se fundó la Escuela Politécnica Nacional, se establecieron instituciones técnicas y de enseñanza alternativa como la Escuela de Artes y Oficios, el Conservatorio de Música y la Escuela de Bellas Artes, la Escuela de Agricultura (Goetschel 2007, 53-54).

Entre los propósitos que tenía este gobierno estaba el reordenamiento curricular y el incremento del presupuesto educativo. Se reformó la ley de instrucción pública e incluso se creó un "Colegio Normal" para la formación de profesores indígenas, aquello dio inicio a lo que se conoce como el normalismo en el Ecuador, el cual es un sistema de formación pedagógica que se consolidó sólo en la etapa liberal, y que constituyó una de las gestiones educativas más destacada de aquel régimen.

La educación estaba al servicio de la integración política, su accionar pedagógico traía consigo los principios católicos modernos amparados por el gobierno, es decir, se tenía una educación ideológica que intentaba imponer a sus educandos una visión del mundo basada en los principios religiosos, y por otro lado una educación moderna, es decir técnica, científica. En 1884, se creó el Ministerio de Instrucción Pública como organismo encargado de la organización, administración y control de las instituciones de enseñanza (González 2004, 362).

Durante el gobierno del doctor Antonio Flores (1888-1932) se presentó en 1890 el proyecto de una ley orgánica, de instrucción pública, debido a que el Reglamento existente no había conseguido establecer la uniformidad en el método de la enseñanza. En lo que respecta a la enseñanza primaria insistía en que esta debe ser obligatoria y gratuita a todos los ciudadanos porque “Leer, escribir, contar y los principios generales de la moral son, decía conocimiento que debe poseer todo elector”, en un país democrático.

En el Gobierno del doctor Antonio Flores Jijón se acentuó en este periodo la idea del progresismo, el cual conciliaba la convivencia de la tradición católica con las nuevas ideas de orientación de procedencia liberal. Durante los siguientes periodos se incrementaron los establecimientos educativos, pero siempre conservaron la orientación católica que había establecido García Moreno (González 2004, 364).

### **3.2 El Estado Liberal en el Ecuador**

La Revolución Liberal de Ecuador fue un proceso de transformación política y económica que estalló el 5 de junio de 1895, en la ciudad de Santiago de Guayaquil, con el enfrentamiento entre liberales y conservadores se da el desconocimiento del gobierno nacional por parte de las autoridades, iniciando así la guerra civil ecuatoriana, tras la cual fueron derrocados los gobiernos sucesores al período conocido como Garcianismo (1860-1875)<sup>4</sup> e imponiéndose los gobiernos liberales (Ministerio de Educación 2014, 34-35).

Los liberales, auspiciados por la banca guayaquileña y los agroexportadores del litoral, fueron liderados por el general Eloy Alfaro, quien luego de ser proclamado Jefe Supremo del Guayas, inició una campaña militar que terminó con la rendición del gobierno nacional conservador presidido de forma interina por Vicente Lucio Salazar. A pesar de varios reportes de resistencia conservadora en el norte del país, Alfaro tomó la jefatura suprema nacional y aplacó las revueltas y en 1897, se aprobó la XI Constitución, y se proclamó a Alfaro como Presidente de la República (Sánchez 2012, 13-18).

Alfaro ocupó la presidencia ecuatoriana desde el 17 de enero de 1897 hasta el 31 de agosto de 1901, período conocido como “el primer alfarismo”, en la cual se priorizó la construcción del Ferrocarril Andino que debía servir de enlace entre las ciudades de Guayaquil y Quito, el

---

<sup>4</sup> Fue un período en el cual de Jerónimo Carrión y Javier Espinosa llegaron a la presidencia gracias al apoyo de García Moreno.

progresivo aislamiento de la Iglesia católica con respecto al poder. Durante este período, los liberales hicieron frente a la Restauración Católica.

Tras los resultados de las elecciones de 1901, al *primer alfarismo* le sucedió el gobierno de Leónidas Plaza Gutiérrez de Caviedes, quien estuvo en el bando alfarista desde antes de la revolución; sin embargo, paulatinamente se distanció de Alfaro, apartándolo de los más altos cargos políticos. Plaza generó nuevas alianzas ideológicas, aunque no suspendió la política liberal implementada por el alfarismo. Al final de su período de gobierno, en 1905, Plaza apoyó la candidatura de Lizardo García, quien ganó las elecciones de 1905, sin embargo, su período de gobierno duró solo un año, al perpetrarse un golpe de Estado en su contra.

En 1906, Eloy Alfaro dirigió varios levantamientos con el propósito de desconocer el gobierno de Lizardo García, e inició una campaña militar que concluyó con la proclamación de una nueva jefatura suprema de Alfaro. El segundo alfarismo inició convocando una Nueva Asamblea Constituyente, que redactó la XII constitución, estableciendo a Eloy Alfaro como presidente del Ecuador y decretando de manera definitiva la separación Iglesia-Estado. Durante este período, nuevas alianzas entre detractores del alfarismo, lograron generar en la población una importante desconfianza e impopularidad de Alfaro. El segundo alfarismo concluyó el 11 de agosto de 1911 con la renuncia de Alfaro a la presidencia.

Tras la renuncia de Alfaro y su posterior exilio a Panamá, las elecciones de 1911 dieron como ganador a Emilio Estrada Carmona, quien falleció durante su mandato. Inmediatamente después del fallecimiento de Estrada se instauró el segundo placismo, Alfaro planeó dar un nuevo golpe de Estado, sin embargo, al llegar a Guayaquil fue detenido y encarcelado por órdenes de Plaza. Finalmente, el 28 de enero de 1912, un movimiento popular impulsado por el clero, conservadores y liberales placistas, invadió la cárcel en donde se encontraba Alfaro y éste fue arrastrado por las calles de Quito e incinerado.

Con la muerte de Alfaro, Plaza se afianzó en el poder, ganando las elecciones de 1912 y contando con el apoyo del sector bancario. Plaza, luego de su período de gobierno comprendido entre los años 1912 y 1916, tuvo control absoluto sobre los gobiernos de Alfredo Baquerizo Moreno, José Luis Tamayo y Gonzalo Córdova. Finalmente, el ininterrumpido control liberal terminó el 9 de julio de 1925, con el estallido de la Revolución Juliana (Burbano 2012, 74-85).

La revolución Juliana es considerada uno de los episodios más importantes de la historia ecuatoriana, debido a su impacto en la política y en la sociedad. Entre los principales aspectos de esta revolución está la implantación del laicismo en el Ecuador, con lo cual la Iglesia y el Estado fueron formalmente separados. Otras áreas donde hubo cambios significativos respecto al Estado que imparten desde la Colonia, se enfocaron en permitir la libertad de culto, la confiscación de los bienes eclesiásticos, la abolición del catolicismo como religión estatal, la enseñanza laica y el divorcio (Burbano 2012, 74-85).

En 1925, Ecuador vivió una etapa de inestabilidad política y social que desembocó en la derrota del entonces presidente Gonzalo Córdova, por un golpe de militares progresistas. En ese marco, el control del poder de la burguesía comercial y bancaria se debilitó, mientras que la clase trabajadora buscó la consolidación de sus organizaciones, produciéndose, a mediados de los años veinte, una reagrupación de las viejas fuerzas políticas y la gestación de otras nuevas fuerzas que se manifestaron en el surgimiento de nuevos partidos políticos, por ejemplo: en 1923 se estructuró a nivel nacional el Partido Liberal Radical; en 1925 se reconstituyó el Partido Conservador Ecuatoriano y; en 1926 se fundó el Partido Socialista Ecuatoriano como un partido de izquierda. Estos hechos marcaron para Ecuador el inicio de una nueva etapa en el país (Rauber 2008, 34).

### **3.2.1 La educación durante el Estado liberal en el Ecuador**

Durante la época liberal, en el Ecuador se buscó promover la integración nacional, en materia de educación numerosas actividades escolares estuvieron encaminadas a este fin: las ceremonias cívicas, los himnos escolares, el desarrollo de una materia denominada *lugar natal* y el desarrollo de las destrezas manuales, el énfasis en los textos escolares de los símbolos patrios y personajes de la historia.

Durante la segunda administración del general Alfaro, la nueva Asamblea Constituyente dictó la Constitución de 1906, en la que se consagró el espíritu de la revolución liberal: la separación absoluta del Estado y la Iglesia y la supresión de la religión oficial, además de establecer la libertad de enseñanza; educación pública laica y gratuita, obligatoria en el nivel primario; absoluta libertad de conciencia y respeto a las garantías individuales; prohibición de ser electos legisladores los ministros de cualquier culto; protección oficial a la raza india y la acción tutelar del Estado para impedir los abusos del concertaje (Ayala 2008, 34).

Tras la revolución alfarista, el Estado se abocó en la creación de un sistema educativo nacional, fue así que la Asamblea Constituyente de 1897 aprobó una Nueva Ley de Instrucción Pública el 29 de mayo de 1897, con la aprobación de ésta Ley se estableció la enseñanza primaria gratuita, laica y obligatoria. En las primeras décadas del siglo XIX, con la influencia de la Revolución Industrial, del positivismo y del pragmatismo, se producen innovaciones en el sistema educativo ecuatoriano como fue el proceso de formación del hombre con el que se trató de ser incorporado al desarrollo social. Esta concepción ideológica planteó determinados requisitos: la libertad educativa, la cual sostuvo que el único conocimiento válido es aquel que tiene una función utilitaria; el diseño en la programación educativa, el tratamiento de las ciencias, la experimentación, el conocimiento práctico y la investigación de la naturaleza. En 1938, se expidió la Ley de Educación Superior, la cual otorgó a las universidades autonomía para su funcionamiento técnico y administrativo (Orquera 2015, 28-49).

### **3.3 Ecuador y el socialismo**

En la primera mitad del siglo XX, el socialismo se constituyó como el polo de influencia ideológica más dinámico del Ecuador, alcanzando la izquierda socialista gran influencia, se reactivaron las antiguas organizaciones gremiales y se constituyeron nuevas fuerzas de tipo sindical, mismas que se movilizaron en reclamo de garantías en el trabajo y buscaron niveles de organización regional y nacional.

Paralelamente, la Iglesia católica y el conservadurismo incrementaron su influencia. En 1938, se constituyó la Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos (CEDOC), convirtiéndose en la primera Central Nacional de Trabajadores, posteriormente, en 1944, se formó la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE) (Herrera 2015, 5-10).

Entre 1948 y 1960, se dio el ascenso de grupos medios, vinculados a la producción y comercialización bananeras, así como al servicio público y el comercio. Fue articulándose una nueva alianza dominante en donde la burguesía fue la clase dirigente. Los partidos políticos “tradicionales” (Conservador, Liberal y Socialista) vivieron una época de regularidad en su funcionamiento, pero al mismo tiempo tuvieron que habituarse a coexistir con nuevas fuerzas emergentes. De las filas conservadoras se separaron varios elementos para formar el Movimiento Socialcristiano; un grupo de jóvenes integraron la Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana (ARNE) que fue un movimiento que jugó un papel en la lucha

contra la izquierda y el movimiento obrero; se consolidó el Partido Socialista, y La Concentración de Fuerzas Populares (CFP), integrada fundamentalmente por bases proletarias (Milk,1997, 153-159).

### **3.3.1 Educación y el socialismo en el Ecuador**

Entre los años 1930 y 1940 predominaron las ideas socialistas en el Ecuador y circunstancialmente, en el Ministerio de Educación. Como consecuencia de este predominio se trató de concebir a la educación rural desde su propia naturaleza y perspectiva; se hizo un esfuerzo por vincular a la educación con el mundo social, cultural, económico y político; se diversificó el diseño y elaboración de los planes de estudios; se establecieron mecanismos de comunicación con los administradores y docentes.

De 1930 a 1950, entre los hechos más sobresalientes en los aspectos educativos se encuentran los siguientes:

- Concepción del Estado como Poder Educador,
- Aplicación inicial del Método Lancasteriano,
- Instrucción primaria a cargo de los Hermanos Cristianos y de las Hermanas de los Sagrados Corazones,
- Instrucción secundaria y universitaria a cargo de los Jesuitas,
- Generalización del Método Lancasteriano en la escuela primaria,
- Formación de los primeros maestros indígenas,
- Creación de la Escuela Politécnica Nacional, Escuela de Artes y Oficios, Escuela de Bellas Artes, Conservatorio Nacional de Música,
- Creación de la Oficina de Estadística Escolar (1873),
- Separación de la Iglesia del Estado y reformas en el sistema educativo,
- Creación de las primeras Escuelas Normales para la formación de profesores,
- Impulso a la Nueva Orientación de la Escuela Rural Ecuatoriana,
- Creación de los Normales Rurales,
- Institucionalización del nivel pre-escolar,
- Creación de las escuelas complementarias urbana y rural (Vargas 2007, 362).

Para 1950 ya existían planes de estudio, programas y recursos didácticos, la formación, la capacitación y el mejoramiento de docentes se consideraban objetivos permanentes y, el

profesor tenía el mandato de impartir sus clases con base en los principios de la *escuela nueva*. Sin embargo, aun existían serias limitaciones en términos educativos: las políticas educativas se encontraban apartadas de las particulares necesidades de la comunidad; solo había escuelas unidocentes para una población dispersa; algunos colegios se crearon al margen de las propuestas de la micro planificación; existían programas de estudio con contenidos disfuncionales; habían una inestabilidad del docente en un lugar de trabajo; limitada capacidad física instalada para facilitar el acceso a los niveles educativos y altos índices de repetición y deserción.

En la primera mitad del siglo XX el sistema educativo público se consolidó, no obstante, la cobertura del servicio educativo, hasta antes de 1950, estaba limitada a los sectores urbanos y a los grupos socioeconómicos privilegiados y medios. A partir de 1950, se percibió un intento de los gobiernos por aumentar la cobertura de los servicios educativo, proponiéndose dar un giro al sentido de la educación, pasar de una educación de corte socialista a una educación de corte desarrollista y modernizadora (Luna y Astorga 2011, 1-9).

### **3.4. El Estado de bienestar en el Ecuador**

El Estado de Bienestar en el Ecuador fue puesto en marcha entre 1950 y 1980, y fue considerado como la colección de políticas estatales plasmadas en instituciones de provisión de servicios públicos, éstos programas muchas veces no tuvieron una interrelación entre sí, pero evidencian la intención de los gobiernos de turno y de su compromiso con el bienestar de la ciudadanía.

Durante el Estado de bienestar se introdujo el modelo de sustitución de importaciones con la finalidad de promover y fomentar la industrialización. Durante la implementación de este modelo se promovió la industrialización como estrategia de crecimiento del país, mediante la protección arancelaria, la inversión directa, el crédito, la política cambiaria y otros mecanismos como: la exportación de tecnología, maquinarias, insumos y equipos (Naranjo 2004, 223).

La industrialización del país fue sostenida en gran parte por las divisas, las rentas petroleras y el endeudamiento externo. La renta petrolera aumentó en los setenta, dadas las exportaciones de petróleo iniciadas en 1972. Gracias a las exportaciones, el país experimentó un acelerado crecimiento económico, trayendo consigo: industrialización, urbanización, expansión de las

clases medias y el fortalecimiento del Estado, cambiando con ello, las dinámicas de la sociedad ecuatoriana (Oleas-Montalvo 2017, 212-218).

En los setenta, la crisis de la exportación bananera abrió paso a un proceso de modernización y cambios de corte reformista. Desde los años sesenta hasta el fin de los setenta e inicios de los ochenta, se dieron profundas transformaciones de la sociedad ecuatoriana se observó un esfuerzo de modernización y racionalización de la estructura, acompañado de conflictos y tensiones sociales, durante este proceso se produjeron significativas variaciones en la ubicación de los grupos sociales, al mismo tiempo que se definieron cambios en las relaciones dependientes del Ecuador. El cambio gestado en el agro, junto a un proceso de desarrollo industrial y el robustecimiento del capital financiero, marcaron a este período, durante el cual un nuevo cuadro de ubicaciones, contradicciones y alianzas de los sectores sociales empezó a configurarse (Naranjo 2004, 225).

En el plano político, se dio una expansión del ámbito del Estado junto con el debilitamiento de los tradicionales frentes y organizaciones políticas. Las Fuerzas Armadas fueron desarrollando un espacio de autonomía en su acción política, por otra parte, la protesta social se intensificó difundiendo ideas de izquierda, y dentro del aparato del Estado y en la escena política surgieron tendencias reformistas modernizantes.

### **3.4.1 Educación en el Estado de bienestar en el Ecuador**

A partir de los años 50, el Ecuador adoptó medidas de planificación del desarrollo, que incluyeron en una ampliación de la educación pública, concebida como creadora de riqueza y de estabilidad social. En 1960, se impulsaron reformas en los niveles primario y secundario de educación, y se produjo un aumento considerable de los presupuestos del ramo educativo. La política educativa favoreció la extensión de la educación primaria en las zonas rurales, en este período se observó un considerable crecimiento de la enseñanza secundaria pública en las ramas de enseñanza general y técnica. La reforma educativa de 1964 amplió la enseñanza primaria rural a 6 años, igualándola con la urbana. En la enseñanza secundaria la reforma de 1964 instituyó un ciclo básico y otro diversificado.

A partir de 1950, existieron en Ecuador dos grandes tentativas de cambio educativo, la *reforma por el acceso*, que tuvo lugar entre fines de la década de 1950 y comienzos de la década de 1960, esta reforma centró su objetivo en incorporar la mayor cantidad posible de

personas en el sistema escolar. Las reformas educativas estuvieron encaminadas a promover una sociedad eficiente y democrática que pudiera responder a las exigencias del capitalismo. Con la reforma se buscó establecer una educación vinculada al desarrollo con un enfoque realista y técnico y se determinaron propuestas pedagógicas economicistas, tecnocráticas y modernizantes, con la pretensión de producir el cambio de una la sociedad tradicional a una sociedad moderna. Con la posición modernizadora de la educación, se buscó producir cambios en la administración escolar, introduciendo conceptos como: capital humano, planificación, inversión educativa, formación y capacitación de recursos humanos, entre otros (OEI 2020, 2-32).

La reforma por el acceso a la educación fue un proceso altamente centralizado, con limitada participación de niveles descentralizados del gobierno y de otros actores del sistema educativo, estas características de la reforma permitieron el fortalecimiento de los maestros y la burocracia del Ministerio de Educación, pudiendo éstos incidir en las políticas, en el destino final de los recursos fiscales destinados a la educación y en bloquear cualquier cambio que pudiera afectar su estatus (Arcos y Espinosa 2008, 44).

### **3.5 El Neoliberalismo en el Ecuador**

El período entre 1982 y 2006, fue conocido como "el ciclo histórico neoliberal", este período estuvo caracterizado por dos momentos de articulación político-social: a el primer momento correspondió a la década de los ochenta, con la aplicación de políticas de corte neoliberal que favorecieron al empresariado mediante subsidio (Mintegiuga, 2012, 48); b) el segundo periodo surgió en los años noventa y estuvo relacionado con la implementación de políticas de ajuste estructural, y la llamada disciplina fiscal. Las políticas de ajuste se debieron a la crisis de la deuda externa y desastres naturales ocurridos entre 1982 y 1990, estos fenómenos condujeron a un prolongado estancamiento económico. En 1982, el PIB per cápita decreció en -6,8% y, en 1983 lo hizo en -19,0 (Naranjo 2004, 231-238).

Para 1999, el país estaba sumergido en una de las crisis financieras más grandes de su historia, generada por la combinación de los efectos de la Guerra del Cenepa y el fenómeno del Niño, los bajos precios del barril de petróleo; los préstamos vinculados por parte de algunos bancos; los déficits fiscales y préstamos en dólares en una economía no dolarizada con altas tasas de inflación y creciente devaluación de la moneda Niño (Mintegiuga 2012, 45-58).

Esta crisis condujo a la declaración del “feriado bancario” y junto con el feriado, al cierre de puertas de los bancos para evitar una corrida bancaria; a la administración de más del 50% del sistema bancario por parte del Estado, y; a la decisión de “dolarizar” la economía en 2000. El proceso de dolarización implicó una profunda modificación estructural de carácter político, económico y social, al tener que renunciar a la moneda propia (el sucre) para tratar de solventar el déficit público existente.

Durante el ciclo histórico neoliberal, el Estado perdió su papel fundamental de promotor y gestor de las políticas públicas, se fortaleció el nacimiento de un tercer sector, caracterizado por una amalgama de organismos privados e independientes, a los que se les encargó la formulación de políticas públicas con recursos estatales. Este hecho, determinó el impulso de procesos de desregulación, desreglamentación, aperturismo, producción de bienes transables para el mercado internacional, tercerización laboral, privatización y el desmontaje de la organización social y gremial (Benito 2018, 178-179).

En la década de los ochenta, la exportación petrolera y la elevación sostenida de los precios de los hidrocarburos permitieron el reagrupamiento de grupos dominantes, como la burguesía industrial y financiera, de igual forma, se llevó a cabo un proceso de unificación de centrales de trabajadores, fue el caso del Frente Unitario de Trabajadores (FUT), y surgieron nuevas fuerzas reformistas como: Democracia Popular (DP) e Izquierda Democrática (ID), que ocuparon el centro político y crecieron significativamente. Cabe señalar que para la década de los ochenta, el populismo había crecido, pero se dividió al mismo tiempo, ganando la izquierda revolucionaria presencia en la escena electoral.

Frente a la implementación de las políticas de corte neoliberal, en 1990, se levantó un movimiento de trabajadores e indígenas que buscaban reivindicar sus derechos colectivos y poner resistencia a las políticas neoliberales. Como respuesta al levantamiento social, el gobierno entregó tierras a indígenas de la Amazonía y en 1997, como resultado de una reforma integral de la Constitución Política, se reconoció a diversidad del país, los derechos indígenas, los derechos de las mujeres, niños y otros sectores sociales, ampliando la ciudadanía a todos los ecuatorianos.

De igual manera, se reformó el Congreso, la educación y el régimen seccional, entre otros puntos. Con las reformas a la Constitución Política de 1997, se consagró la tendencia de corte

privatista y se limitó la representación política, lo anterior, aunado a las políticas de ajuste, contribuyó a una gran inestabilidad política y social, prueba de ello, es que en el período de 1996-2007, actuaron ocho gobiernos (Costales 2016, 156-167).

En 2006, se llevó a cabo un proceso electoral para elegir Presidente de la República del Ecuador, obteniendo el triunfo Rafael Correa, con el ascenso de Correa a la presidencia da inició un nuevo período en el cual se planteó cambiar de un modelo neoliberal a un modelo conocido como socialismo del siglo XXI.

### **3.5.1 La educación y el neoliberalismo en el Ecuador**

Los años ochenta fueron años de transición a la implementación de políticas neoliberales, en términos de políticas educativas, el gobierno del presidente Osvaldo Hurtado dio continuidad a los esfuerzos para la disminución del analfabetismo (1981 a 1984), además, en su gobierno se dio prioridad a la educación preescolar y a la educación básica.

El apoyo estatal a los pobres y al sector rural se expresó en el ámbito educativo en el impulsó a la educación intercultural bilingüe. La ley de Educación de 1983 reconoció esta modalidad, hecho que fue ratificado en una modificación a la Constitución política en su Art. 27º Constitucional, en la cual se estableció que en los sistemas de educación que se desarrollen en las zonas de predominante población indígena, se utilizará como lengua principal de educación el quichua o la lengua de la cultura respectiva; y el castellano como lengua de relación intercultural (Luna y Astorga, 2011, 5).

A mediados de los ochenta se creó la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la cual impulsó la gestión de la Dirección Intercultural Bilingüe con autonomía y dirección de las propias organizaciones indígenas. En el gobierno de Rodrigo Borja (1988 a 1992) se confirmó la existencia de esta instancia y propuesta de educación para los pueblos y nacionalidades originarias del Ecuador (Luna y Astorga 2011, 5).

La reforma por la calidad educativa, empezó a principios de los años 1990 y tuvo como objetivo explícito “mejorar la calidad de la educación, entendida ante todo como una menor deserción y mejores logros de aprendizaje” (Arcos 2008, 45). Con la reforma por la calidad de educación se abrió el camino hacia la descentralización educativa en Ecuador. Es importante señalar que en esta reforma la expresión descentralización educativa tuvo un significado

impreciso, que fue desde el planteamiento de que todas las decisiones importantes deberían tomarse en las propias escuelas, hasta la postura de que todas las decisiones sobre la escuela se deben tomar por autoridades seccionales (Gentili, et. al. 2005, 5-12).

En el marco de esta reforma, el Estado ecuatoriano impulsó bajo la lógica de descentralización y desregulación algunos proyectos que buscaban la calidad educativa. Arcos (2008) distingue dos proyectos de mejoramiento de la educación básica y de reorganización descentralizada del sistema escolar que tuvieron lugar en esos años: el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMECEB) y el Programa de Educación Básica (EB) / Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad (PRODEC). A estos proyectos, Analía Minteguiaga (2014) agrega dos más: el Programa Subregional Andino de Servicios Básicos Contra la Pobreza (PROANDES) y el Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales (REAR-Redes Amigas). Los procesos descentralizadores de la década de 1990 se quedaron, según Carlos Paladines (1999), en “un conjunto de declaraciones ‘líricas’ que, muy escasamente, se lograron aplicar” (Cobos y Paladines 1994, 83-92).

En los noventa se implementaron algunos proyectos educativos, con auspicio financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM), quienes apostaron a la innovación, Dentro de los proyectos educativos puestos en marcha en esta década se encuentran:

1. Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMECEB), con énfasis en el área rural, la formación de recursos humanos, revisión de currículos, producción de textos escolares y la organización de Centros Educativos Matrices (CEM) e Institutos Pedagógicos (IEPED). El proyecto inició su funcionamiento en 1990 y debía tener una duración de cuatro años, sin embargo, continuó hasta 1999. A partir de agosto de ese año, inicia la segunda fase denominada “Redes Amigas”. Cada fase tuvo un financiamiento de aproximadamente 50 millones de dólares, cubriendo hasta el año 99 al 16% de la población rural en educación básica (Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador, 2001).
2. Educación Básica, Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB-PRODEC), que inició en 1992, enfatizó en el fortalecimiento integral del Ministerio de Educación y en la población de bajos ingresos. El proyecto tuvo un financiamiento inicial de 71,99 millones de dólares y concluyó en 1999, sin que se pudiera utilizar 14,5 millones del crédito, a

pesar de que una parte se destinó a la atención de la emergencia originada por el fenómeno de El Niño (Arcos 2001,13).

3. Proyecto de Mejoramiento de la Educación Técnica (PROMET I y II), orientado a fortalecer la formación profesional, la infraestructura y equipamiento de unidades educativas orientadas al trabajo, la industria y la agricultura, con fondos provenientes de la deuda externa. Fue financiado por el BID e inició en el Gobierno de León Febres Cordero (Cobos y Paladines, 1994, 105).

El Proyecto PROMECEB, que arrancó en 1990, con un préstamo del BID, y el proyecto EB-PRODEC, en 1992, financiado por el Banco Mundial, en conjunto representaron 60 millones de dólares para seis años de ejecución. Los proyectos concluyeron en 1999 y 2000 (Arcos, 2008, 15).

En 1992 se estableció el Primer Acuerdo Nacional denominado *Educación Siglo XXI*, a través de una convocatoria al diálogo que se originó en la sociedad civil y luego se expandió a otros sectores del país: el Estado, los empresarios, los padres de familia, los estudiantes, las organizaciones indígenas, gremiales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), los medios de comunicación, los institutos de investigación y los colegios de profesionales. Los propósitos de este acuerdo fueron: 1) expresarse sobre la situación y perspectivas de la educación nacional; 2) presentar documentos de conclusiones y propuestas educativas con carácter institucional; y 3) participar en los debates públicos y abiertos a nivel nacional, regional, provincial y local.

Este acuerdo llevó a plantear una reforma integral del sistema educativo, cuyo objetivo central fue asegurar diez años de educación básica obligatoria de calidad para todos los ecuatorianos, complementada con una reforma curricular en Lenguaje y Matemática, el fortalecimiento de la educación bilingüe y la eliminación del analfabetismo. Esta reforma, a pesar de tener una perspectiva de largo plazo, no se llevó a cabo debido a los bloqueos políticos y los continuos cambios de autoridades del sector educativo (Bellettini, Arellano y Espín 2015, 27). A este primer Acuerdo le siguió un segundo Acuerdo Nacional, en junio de 1996 y uno más en noviembre de 2004, los cuales, en cierta medida, conformaron la base para lo que en el 2006 se constituyera en el Plan Decenal de Educación.

En 1996, se llevó a cabo la firma de un segundo Acuerdo Nacional para la educación, con la firma de este Acuerdo, Ecuador se adhirió a la iniciativa internacional *Educación para Todos*, en esta iniciativa se fijaron seis metas a lograr en 2015. Las metas fueron:

- Ampliación de los programas dedicados a la primera infancia;
- Universalización de la educación primaria obligatoria y gratuita;
- Reducción del analfabetismo;
- Ampliación de los servicios educativos en educación básica para jóvenes y adultos;
- Eliminación de la disparidad entre niños y niñas para lograr igualdad;
- Mejora de la calidad de la educación.

En el año 2000, se generaron los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) que constaron de ocho objetivos acordados por los países miembros de las Naciones Unidas como propósitos de desarrollo. El objetivo 2 se enfocó en temas educativos, proponiendo lograr hasta el 2015 la enseñanza primaria universal. El compromiso de los países con los ODM fue ratificado en la Cumbre Mundial del 2005, en la que además los países en desarrollo se comprometieron a generar planes nacionales en 2006 para alcanzar los objetivos hasta 2015. (Bellettini, Arellano y Espín 2015, 52).

La coyuntura internacional incentivó la implementación de mejoras en la educación y el tema estuvo presente en el discurso de los gobernantes, no obstante, la inestabilidad político-económica dejó al sistema educativo relegado, pues las prioridades de la época se enfocaron en las políticas económicas. A pesar del clamor internacional por posicionar la importancia de la educación y promover mejoras en cobertura y calidad, en este período se presentó un estancamiento en el progreso educativo, con retrocesos en la ampliación de cobertura, bajos niveles de inversión en el sector y serios problemas de calidad. En país mostró escasos avances en las metas planteadas (Bellettini, Arellano y Espín 2015, 58).

Con la firma del Segundo Acuerdo se reformaron los objetivos generales de la educación básica, se realizaron reformas en el primer año de la educación general básica y en la educación preescolar, en estas reformas se propusieron los siguientes ejes transversales: Educación en la Práctica de Valores, Interculturalidad y Educación Ambiental (Ministerio de Educación y Cultura, 1997). La reforma curricular ubicó a los ejes transversales como parte del desarrollo de la condición humana, resaltando la importancia de formar seres humanos con

valores, capaces de interactuar con la sociedad de manera solidaria, honesta y comprometida. Estos ejes se identificaron como los pilares sobre los cuales se sostienen las demás áreas (Veloz y Loor, 2014). Entre los temas pendientes de la reforma figuraron la desarticulación entre los niveles educativos; la insuficiente precisión de los conocimientos a tratar en cada año de estudio; las limitaciones en las expresiones de las destrezas a desarrollar, y; la carencia de criterios e indicadores de evaluación (Ministerio de Educación, 2010).

Durante el gobierno de Gustavo Noboa (2000-2003) se creó una comisión de descentralización que dio lugar a la propuesta de transferir la responsabilidad de la gestión de escuelas y establecimientos secundarios a los gobiernos locales. Sin embargo, la propuesta no se concretó debido a la resistencia pasiva y el desinterés por parte de los municipios para asumir responsabilidades en el sector (Arcos 2008, 52).

En los años subsiguientes, la desregulación del sistema escolar ecuatoriano no siempre fue un proceso ordenado de traspaso de competencias. En algunos casos, se trató de procesos relativamente caóticos e improvisados. En una revisión de la gestión educativa de los gobiernos seccionales durante esos años, Juan Samaniego (2008) registra el hecho de que muchos gobiernos provinciales y municipales asumieron, entre 2000 y 2006, tres competencias educativas, en buena medida como reacción al *abandono* del Estado central.

1. La primera consistió en asumir competencias de creación y dotación de infraestructura y equipamiento, que consistió en su mayoría en la reparación y construcción de aulas, dotación de mobiliario, construcción de baterías y cerramientos;
2. la segunda fue la contratación de maestros *bonificados*, sin que mediara ningún acuerdo con el gobierno nacional;
3. la tercera competencia asumida por los gobiernos provinciales y municipales fue la producción y distribución de textos escolares, que se realizó entre 2003 y 2005, mediante convenios firmados entre el Ministerio de Educación y algunos gobiernos provinciales.

Por otro lado, en el año 2002, a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se declaró el período 2005 - 2014 como la década de la educación para el desarrollo sustentable.

## **Capítulo 4**

### **Ideas y Redes de Política: cambio de la Política Pública de Educación Básica de Ecuador (1990-2018)**

En este apartado se analizan las ideas paradigmáticas y programáticas que han permeado el contexto de las políticas públicas en el Ecuador a lo largo de tres décadas (1990-2018), y su incidencia en el cambio de tercer orden de la política de educación básica en el país. Se investiga cómo las ideas, mediante su inserción en redes de política pública, han contribuido al cambio de la política educativa de nivel básico en el Ecuador desde la década de los noventa y hasta 2018.

#### **4.1 Antecedentes y contexto estructural**

Entre 1982 y 2006, las ideas paradigmáticas que fueron marcos de referencia a las políticas públicas del Ecuador estuvieron vinculadas con la concepción del Ecuador neoliberal. El neoliberalismo se caracterizó a nivel mundial por el retiro del Estado en las actividades económicas del país, mismas que se concentraban en el mercado, y por la modernización institucional del Estado, con la finalidad de incrementar su productividad. En Ecuador, el ciclo histórico neoliberal estuvo marcado por dos momentos: a) en un primer momento, en los años ochenta, se implementaron políticas públicas en materia económica que beneficiaron a los empresarios mediante subsidios; b) en un segundo momento, se implementaron políticas de ajuste estructural y la llamada disciplina fiscal.

La década de los noventa estuvo caracterizada en el aspecto económico, por la implementación de políticas públicas de corte neoliberal, como la puesta en marcha de la disciplina fiscal y la liberación de tasas de interés. Los episodios más relevantes fueron el feriado bancario ocurrido en 1999, seguido por la decisión de dolarizar la economía. En términos políticos, existió gran inestabilidad, prueba de ello, es que entre 1996 y 2007 seis personas asumieron la presidencia del Ecuador. Respecto al entorno social, este se caracterizó por una serie de levantamientos sociales.

Frente a la implementación de las políticas de corte neoliberal, en 1990 se llevaron a cabo una serie de movimientos de trabajadores e indígenas, en respuesta, el Estado llevó a cabo en 1997 una reforma a la Constitución Política del Ecuador, con la finalidad de reconocer la diversidad del país, los derechos indígenas, los derechos de las mujeres y niños, y de otros sectores

sociales, sin embargo, hasta 2007 persistió la inestabilidad política, económica y social ocasionada en parte, como resultado de las políticas neoliberales, y en parte por la limitada representación política de los sectores sociales, principalmente los indígenas.

En la década de los noventa, Sixto Durán Ballén fue el único Presidente que cumplió el período presidencial de cuatro años, los demás gobernantes fueron destituidos o asumieron la presidencia temporalmente por la destitución de sus predecesores, por ejemplo, el Presidente Mahuad intentó instituir una dictadura, pero mandos militares con el apoyo de los indígenas representados por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), llevaron a cabo un golpe de Estado logrando destituir a Mahuad en enero de 2000, quedando en su lugar el vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano, quien propuso una política de apaciguamiento, mantuvo la dolarización y se esforzó por bajar la inflación, para ello, realizó varias reformas planteadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el apoyo de la derecha en el Congreso.

En 2002, ganó las elecciones el coronel Lucio Gutiérrez con apoyo de los partidos políticos: Partido Sociedad Patriótica (PSP), Partido Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático (MPD), no obstante, a inicios de su mandato Lucio Gutiérrez se alió al Partido Social Cristiano desplazando al MPD y al Pachakutik. En el transcurso de su gobierno, Gutiérrez enfrentó una creciente oposición que culminó en el surgimiento de un movimiento social llamado *Los Forajidos*<sup>1</sup>. Este movimiento rechazó frontalmente las acciones del gobierno y reclamó una nueva institucionalidad en el país y la instauración de una democracia participativa (Espinosa 2010, 741).

El movimiento de *los forajidos* logró apartar a Gutiérrez del poder el 20 de abril de 2005, al mismo tiempo que se legitimó a Alfredo Palacio, Vicepresidente del gobierno de Gutiérrez, como nuevo presidente del país. Las exigencias ciudadanas se posesionaron en este nuevo gobernante, a quien solicitaron una inmediata y profunda reforma política (Espinosa 2010,

---

<sup>1</sup> Cuando la movilización social empezaba a crecer inesperadamente, la noche del 13 de abril Gutiérrez dio una rueda de prensa donde lanzó con desprecio el epíteto de "forajidos" para referirse a aquellos que habían realizado un mitin contra él frente a su propio domicilio. En aquel momento su desprestigio ya era tal que al difundirse por la prensa dicho calificativo, éste fue empleado de forma contraria a la expresada por Gutiérrez (hacia un sentido positivo), logrando generar una identidad común entre la oposición civil al régimen, particularmente promovida por Rafael Correa través de la consigna: "todos somos forajidos". Entre el 14 y el 21 de abril, se gestó y desarrolló el movimiento social conocido como: "la rebelión de los forajidos". Recuperado de: <http://icci.nativeweb.org/boletin/73/hidalgo.html>

756), no obstante, Palacio se limitó a actuar bajo los esquemas del gobierno heredado por Gutiérrez<sup>2</sup>, y contando con un precario apoyo del parlamento y escasa base popular, no pudo cumplir sus ofertas de reforma política propuestas.

El sector más radical de *los forajidos*, liderados por Rafael Correa y otros dirigentes de la izquierda tradicional y del movimiento indígena, crearon un movimiento al que denominaron “Alianza PAÍS” (Patria Altiva y Soberana). Dicho movimiento, pugnó por la instalación de una Asamblea Constituyente que fuera la encargada de redactar una nueva Constitución Política. A inicios del 2006, comenzó otro proceso electoral, del que salió electo Rafael Correa para ocupar el cargo de Presidente de la República del Ecuador.

Correa asumió la presidencia del Ecuador en 2007, con un alto índice de aprobación social y amplias expectativas de cambio, Rafael Correa propuso romper con los idearios del Consenso de Washington y con el neoliberalismo implementado por sus antecesores, planteó asumir un cambio de rumbo del país basado en las ideas paradigmáticas del socialismo del siglo XXI.

#### **4.2 Ideas paradigmáticas y programáticas: configuración de la red de política de educación**

Como mencionamos en el apartado anterior, Correa asumió la presidencia del Ecuador con altas expectativas de cambio, como candidato a la presidencia del Ecuador, Correa había propuesto culminar con los lineamientos del Consenso de Washington y con el neoliberalismo e implementar en el país el socialismo del siglo XXI. En la tabla 4.1 se mencionan las principales ideas paradigmáticas del socialismo del siglo XXI.

---

<sup>2</sup> Es importante destacar, que el Presidente Palacios nombró a Rafael Correa en abril de 2005 como Ministro de Economía y Finanzas, sin embargo, su tiempo en el gobierno duró tan solo cuatro meses debido a sus desavenencias con el Presidente respecto de las condiciones. Esta afirmación fue corroborada por el hecho de que el ex Ministro de Economía de Palacio, Rafael Correa, se mostró totalmente contrario a la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, abogando más bien por un afianzamiento de la cooperación de Ecuador con los países de América Latina.

Tabla 4.1. Ideas paradigmáticas del socialismo del siglo XXI

Paradigma	Exponentes	Ideas	Materializadas en	
Socialismo del siglo XXI	Dieterich Steffan (1999)	economía de equivalencias	Valor de uso: el salario es equivalente al tiempo laborado.	
		democráticamente planificada	Salario: cada ser humano recibe el valor completo que él agregó a los bienes o a los servicios.	
		Democracia participativa	La capacidad de decisión de las mayorías no sería coyuntural y exclusiva de la esfera política, sino permanente y extensiva a todas las esferas de la vida social.	
	Proyecto Histórico	Justicia social	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de los objetivos estratégicos del gobierno: las demandas inmediatas de la lucha cotidiana reflejarían los objetivos del futuro.</li> <li>La desconcentración de la riqueza social es una necesidad objetiva en el camino hacia la democracia (participativa), y contribuye a mejorar el crecimiento económico, fomentar la justicia social y reducir la criminalidad.</li> </ul>	
		Nancy Fraser (2008)	reconocimiento en el ámbito sociocultural	Reconocimiento y respeto de la diversidad cultural
		Estévez (2013)	principio de libertad y respeto de la individualidad humana.	Reconocimiento en leyes: Los hombres nacen libres e iguales ante la ley (liberalismo)
		Armonía con la naturaleza	<p>Armonía con la naturaleza humana: promover el cultivo de la espiritualidad y la solidaridad, y propiciar el desarrollo integral de las personas</p> <p>Armonía con la naturaleza no humana: promover respeto y cuidado a los recursos naturales y seres vivos.</p>	

Fuente: Dieterich 2006, Iglesias 2012, y Estévez 2013.

El socialismo del siglo XXI, se basa en los principios de: economía de equivalencia, democracia participativa, reconocimiento de la diversidad cultural y respeto a la naturaleza. Durante su campaña electoral, Rafael Correa, además de asumir las ideas paradigmáticas del socialismo del siglo XXI, retomó algunas ideas paradigmáticas del Estado de bienestar e ideas programáticas del movimiento indígena y de la llamada Revolución bolivariana, mismos que, siendo presidente del Ecuador, plasmó en su Plan Nacional y planes sectoriales de gobierno.

En el transcurso del proceso de campaña, actores interesados en los asuntos educativos del país, como: la Unión Nacional de Educadores (UNE), la Confederación Nacional de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y el Movimiento Contrato Social por la Educación, se sumaron a la propuesta del Movimiento Alianza país, encabezado por Rafael Correa. A continuación, se realiza una descripción de los actores mencionados y de las ideas programáticas que cada uno de ellos defendía.

#### **4.2.1 Identificación de actores y sus ideas programáticas referentes a la política de educación básica**

Como se mencionó en el apartado anterior, durante la campaña electoral se unieron a la propuesta de Correa, la UNE, la CONAIE y el Movimiento Contrato Social por la Educación, vinculando a la propuesta de Correa sus ideas programáticas relativas al tema de la educación, Al respecto Enma Rosana Palacios, presidenta de la Unión Nacional de Educadores menciona que en Ecuador se empezó a conformar a partir de la segunda década de los ochenta una tendencia que estaba cansada de los partidos tradicionales y de la derecha tradicional, esta tendencia fue madurando y unificándose, esta tendencia se planteó como uno de sus objetivos un cambio en el Ecuador, en donde el Sumak Kaw Say, el vivir bien, de los pueblos y nacionalidades indígenas, fuera la guía de las políticas públicas del Ecuador. En 2006, esta tendencia no tenía un capitán visible, en ese contexto surge Rafael Correa como un personaje no ligado a la partidocracia. Rafael Correa asume los compromisos de la tendencia de los movimientos sociales, populares y sindicales, y se posiciona como líder generando altas expectativas entre la población<sup>3</sup>.

En el siguiente apartado se describe cada actor y se mencionan sus ideas programáticas en torno a la política de educación básica.

---

<sup>3</sup> Rosana Palacios (Presidenta de la Unión Nacional de Educadores), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 24 de julio de 2017.

El gobierno. Para fines de esta investigación, nos referimos al poder ejecutivo como el gobierno, encabezado por el presidente Rafael Correa. Las ideas programáticas del gobierno quedaron plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (2007) y posteriormente en el Plan Nacional del Buen Vivir. El presidente del Ecuador denominó al conjunto de ideas que guiaron el accionar del gobierno *Revolución ciudadana* y a su programa de gobierno *Buen Vivir*, del cual se desprendieron sus ejes y cursos de acción. En los cuadros 4.2 y 4.3 explicitamos las ideas del gobierno plasmadas en sus discursos, así como en sus planes de desarrollo nacional y sectoriales.

Tabla 4.2. Ideas del Socialismo del Siglo XXI y el Buen Vivir

Ideas programáticas del gobierno: Buen vivir				
Ideas socialismo del siglo XXI		Ideas programáticas gobierno		
Categorías	Ideas	Ideas	Instrumento	Observables
Democracia participativa	La capacidad de decisión de las mayorías permanente y extensiva a todas las esferas de la vida social	Los ciudadanos son considerados "mandantes del gobierno" (copropietarios)	Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007  Plan Nacional para el Buen Vivir	Eje: la Revolución Constitucional y Democrática  Principio. Una democracia que sea representativa, participativa y deliberativa.  Orientación ética: justicia democrática y participativa
Justicia social	Las demandas inmediatas deben reflejarse en los objetivos del futuro. Desconcentración de la riqueza social	El fortalecimiento de capacidades mediante garantizar los derechos fundamentales de salud y educación	PND 2007  Plan Nacional para el Buen Vivir	Ejes: la Revolución Económica, Productiva y Agraria; Revolución social  Principio: cumplimiento de derechos y potenciación de capacidades.

				Orientación ética: justicia social y económica.
Reconocimiento Sociocultural	Reconocimiento y respeto de la diversidad cultural	Reconocimiento de una sociedad intercultural y soberana.	PND 2007	Principio. Un Estado democrático, plurinacional, megadiverso y laico.
principio de libertad y respeto de la individualidad humana.	Los hombres nacen libres e iguales ante la ley	Los hombres son libres de elegir su desarrollo.  Los hombres son iguales ante la ley	Plan Nacional para el Buen Vivir	eje: la justicia como imparcialidad
			PND 2007	El desarrollo presupone la ampliación de las libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos.  Principio: la igualdad, integración y cohesión social.
Armonía con la naturaleza	Naturaleza humana: promover el cultivo de la espiritualidad, la solidaridad y propiciar el desarrollo integral de las personas	Reconocimiento entre las personas y aumento de confianza colectiva, impulsan el desarrollo humano	PND 2007 Plan Nacional para el Buen Vivir	Eje: la Revolución Ética Principio: convivencia armónica y cooperativa Orientación ética: justicia intergeneracional.
	Naturaleza no humana: promover respeto y cuidado a los recursos naturales y seres vivos	Importancia del respeto y cuidado de la naturaleza para un desarrollo sustentable	PND 2007, Plan Nacional para el Buen Vivir	Principio: convivencia armónica con la naturaleza

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007 y Plan Nacional para el Buen Vivir.

Observamos en la tabla 4.2 que ideas paradigmáticas del socialismo del siglo XXI como son: la democracia participativa, la justicia social, el principio de libertad y reconocimiento sociocultural y el respeto a la naturaleza humana y no humana quedaron asentadas como ideas programáticas tanto en los principios como en los ejes y orientaciones éticas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional para el Buen Vivir.

De igual forma, el Buen Vivir del gobierno se enriqueció con las ideas paradigmáticas del Estado de Bienestar y de las ideas programáticas de la Revolución Bolivariana. En el cuadro 4.3 y 4.4 se especifican las coincidencias entre estas ideas.

Tabla 4.3. Ideas del Buen Vivir y la Revolución Bolivariana

Ideas programáticas del gobierno: Buen Vivir				
Idea programática de la Revolución Bolivariana		Ideas programáticas del gobierno		
Categorías	Ideas	Ideas	Instrumento	Observable
Integración latinoamericana	Incentivar una coordinación, asociación y cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, acorde a sus similitudes políticas, sociales, económicas, culturales, ideológicas, geográficas, entre otras.	integración económica, política y social latinoamericana para mantener una posición clara y soberana frente a los problemas del país en sus relaciones internacionales y frente a organismos multilaterales.	PND 2007 y Plan Nacional para el Buen Vivir.	eje: la revolución por la dignidad, la soberanía y la integración sudamericana.
			Plan Nacional para el Buen Vivir	eje: la justicia transnacional

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007 y Plan Nacional para el Buen Vivir.

En el Buen Vivir se rescataron las ideas de la Revolución Bolivariana, principalmente las ideas de integración latinoamericana, con la cual se buscó generar un bloque o asociación de los países sudamericanos y estrechar las relaciones con los demás países de Latinoamérica. Del Estado de Bienestar se retomaron las ideas descritas en el cuadro 4.4.

Tabla 4.4. Ideas del Buen Vivir y el Estado de Bienestar

Ideas programáticas del gobierno: Buen Vivir				
Idea Paradigmática del Estado de Bienestar		Ideas programáticas del gobierno		
Categoría	Ideas	Ideas	Instrumento	Observable
Papel del Estado	Reconocimiento de la necesidad de intervención del Estado en los asuntos sociales.	Recuperación de las capacidades del Estado.	PND 2007 y Plan Nacional para el Buen Vivir	Recuperación de las capacidades del Estado de Gestión, planificación, regulación y redistribución, Profundizar los procesos de desconcentración, descentralización.
			PND 2007, Plan Nacional para el Buen Vivir	Principio. La reconstrucción de lo público.
	Remuneración salarial equitativa y satisfactoria.	Remuneración que permita satisfacer las necesidades básicas y gozar de esparcimiento y cultura.	PND 2007 Plan Nacional para el Buen Vivir	Principio: un trabajo y ocio liberadores

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007 y Plan Nacional para el Buen Vivir.

El Estado de Bienestar se caracterizó por la intervención del Estado en la prestación de servicios públicos básicos como salud y educación, así como en la regulación de las remuneraciones salariales y de planificación del país. Durante el gobierno de Rafael Correa se privilegió la recuperación de la rectoría del Estado en los asuntos públicos del Ecuador.

La Unión Nacional de Educadores (UNE). Es la organización de docentes y administrativos de la educación con mayor representación y trayectoria. La UNE tiene como antecedente la conformación del Primer Sindicato de Educadores Primarios de Azuay y Pichincha, creado en 1934, el cual posteriormente, en 1944 se consolidó como la Unión Nacional de Educadores, con afiliación libre, no obligatoria y personería jurídica, la misma que se alcanzó en 1950 y que constó en el Registro Oficial de noviembre del mismo año.

La UNE se inclina por la defensa de una educación fiscal, laica, gratuita, científica y de calidad en el Ecuador. La propuesta de la UNE en materia de educación básica se expone en la tabla 4.5.

Tabla 4.5. Ideas programáticas de la UNE

Categoría	Idea programática
Problemas educativos	Se desvirtuó la educación nacional bilingüe
Objetivos de política educativa educación básica	Hacer una educación plurinacional: una política pública de un Estado plurinacional.
Medios/instrumentos	Que la propuesta pedagógica sea diseñada mediante consulta con los sectores sociales. La educación debe ser regida por el Ministerio de Educación.

Fuente: Palacios 2017<sup>4</sup>

La Unión Nacional de Educadores propone una educación plurinacional regida por el Ministerio de Educación y que las propuestas pedagógicas sean diseñadas mediante consulta a los actores sociales.

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Es una organización que aglutina a las Nacionalidades, Pueblos, comunidades, Centros y Asociaciones indígenas del Ecuador. Como antecedentes de la CONAIE se encuentra que en 1980 se organizó el Consejo Nacional de Coordinación de Nacionalidades Indígenas (CONACNIE) con el objeto de promover la consolidación de pueblos indígenas y se convocó al primer Congreso de la CONACNIE, en noviembre de 1986, los objetivos fundamentales que se plantearon en este congreso fueron: consolidar a los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, luchar por la tierra y territorios indígenas, luchar por una educación propia (intercultural bilingüe), luchar contra la opresión de las autoridades civiles y eclesiales, luchar por la identidad cultural de pueblos indígenas contra el colonialismo y por la dignidad de pueblos y nacionalidades indígenas<sup>5</sup>. Como resultado del Congreso se constituyó la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

<sup>4</sup> Rosana Palacios (Presidenta de la Unión Nacional de Educadores), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 24 de julio de 2017.

<sup>5</sup> <https://conaie.org/organizaciones-filiales/>

La CONAIE representa a trece nacionalidades: awa, chachi, cofán, epera, huao, manta-huancavilca, siona-secoya, shuar-achuar, tsáchila y quichua y quince pueblos: cofán, secoya, siona, huaorani-aishiri, shuar, achuar-shiwiar (Oriente); otavalo, caranqui, salasaca, saraguro, chibuleo, cañari, (Sierra); awa-coaquier, chachi-cayapa, y tsáchila (Costa). La CONAIE está conformada por tres organizaciones regionales que a su vez la integran dependencias provinciales, parroquiales y cantonales<sup>6</sup>.

En la Amazonia: La Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENAIE), que agrupa a la Federación de Organizaciones Indígenas de Sucumbíos del Ecuador (FOISE); la Organización Indígena Nacionalidad Cofán del Ecuador (OINCE); la Organización de Indígenas Sionas y Secoyas del Ecuador (OISSE); la Federación de Centros de Unión de Nativos de la Amazonia Ecuatoriana (FCUNAE); la Federación de Organizaciones de Indígenas del Napo (FOIN); Organización de los Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP); la Federación de Centros Shuar-Achuar (FICSHA); la Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador (FIPSE), y; la Organización de la Nacionalidad Waodani de la Amazonia (ONHAE).

En la Sierra: la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI) que agrupa a la Federación de Indígenas y Campesinos de Imbabura (FICDI); los Pueblos Indígenas Riccharimui (PIRR); el Movimiento Indígena de Cotopaxi (MIC); el Movimiento Indígena de Tungurahua (MIT); la Federación Campesina de Bolívar (FECAB); el Movimiento Indígena de Chimborazo (MICH); la Federación de Organizaciones del Chimborazo (FOICH); la Unión Provincial de Cooperativas Campesinas del Cañar (UPCCC); la Unión de Organizaciones Indígenas del Azuay (UNASAY); la Confederación de Organizaciones Indígenas de Saraguro (CIOIS); la Unión de Organizaciones Campesinas de Esmeraldas (UOCE); FRYH y Amab Quijat.

En la Costa: La Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana (CONAICE), agrupa a las siguientes organizaciones: la Federación de Centros Chachis del Ecuador (FECCHE), la nacionalidad Épera, la Federación de Centros Awa (FCA), FCG y GTS. Dentro de los objetivos de la CONAI se encuentran:

- Consolidar a los pueblos y nacionalidades indígenas del país

---

<sup>6</sup> <http://www.eluniverso.com/2003/01/12/0001/8/0E3F4E1C09574B038FFC59E925C24767.html>

- Luchar por la defensa de tierras, territorios indígenas y los recursos naturales;
- Fortalecer a la educación intercultural bilingüe;
- Luchar contra el colonialismo y neocolonialismo (empresas transnacionales en comunidades indígenas);
- Impulsar la autolegislación comunitaria y desarrollar el comunitarismo integral;
- Fortalecer su identidad y sus formas de organización social;
- Promover el ejercicio de los Derechos Colectivos de pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador, reconocidos en la Constitución Política de la República;
- Construir una sociedad intercultural; promover la participación mediante el establecimiento de una democracia participativa, con fines de alcanzar la descentralización del poder y los recursos económicos, la solidaridad y la equidad;
- Lograr la igualdad y la justicia en los pueblos y nacionalidades indígenas, por ende, en la sociedad en general; y,
- Mantener las relaciones internacionales entre las nacionalidades indígenas del Continente ABYA-YALA, a fin de viabilizar una comunicación alternativa entre los pueblos indígenas, y con otros sectores sociales comprometidos con la causa.

Respecto a sus ideas programáticas, es importante primero diferenciar entre las ideas programáticas del Buen Vivir planteadas por el gobierno de Rafael Correa y las ideas paradigmáticas del *Alli Causai* de los pueblos indígenas. Al respecto, el Padre José Manangón, líder indígena y coordinador del Sistema de Educativo Intercultural de Cotopaxi (SEIC) explica la diferencia entre estos dos conceptos. El Padre José explica que el *Alli Causai* de los pueblos indígenas es diferente al programa del gobierno del Buen Vivir, de acuerdo con Manangón, desde la traducción del concepto del *Alli Causai* está mal traducido, el *Alli Causai* o el *Alli Sumak Kawsay* del pensamiento indígena es vivir bien, no Buen Vivir. El *Alli Causai* del pueblo indígena es la vida digna, vivir con dignidad, vivir con honestidad, ser buena gente, ser una persona que hace el bien común, que está preocupada por su *Alli*, por su comuna, por tanto, el concepto de Buen Vivir del gobierno de Correa y el *Alli Sumak Kawsay* del pensamiento indígena son conceptos totalmente diferentes<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> José Manangón (Director del Sistema Educativo Intercultural Cotopaxi), entrevista por Nora Anaya, Latacunga, Ecuador, 5 octubre de 2017.

Las ideas programáticas referentes a la propuesta de política educativa de la CONAIE se desprenden de las ideas del *Alli sumak Kawsay* del pensamiento indígena de vivir bien. La CONAIE, ha elaborado una propuesta de política educativa referente al nivel de educación básica, misma que a continuación se presenta en la tabla 4.6.

Tabla 4.6. Ideas programáticas de la CONAIE

Categoría	Idea programática
Problemas educativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de Una educación propia y en nuestra lengua</li> <li>• Poca profesionalización indígena (3° y 4° nivel).</li> </ul>
Objetivos de política educativa educación básica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparar profesores de las propias comunidades</li> <li>• Independencia en términos de malla curricular</li> <li>• Reconocimiento de las escuelas indígenas por parte del Estado</li> <li>• Reconocimiento de la escuela como un espacio donde se pueda discutir cómo vivir mejor, cómo vivir bien, cómo hacer uso de los recursos: tierra, agua, pastos comunales.</li> </ul>
Medios/instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los padres de familia tienen que incidir en la escuela</li> <li>• Asignación de presupuesto a escuelas indígenas</li> <li>• Estructurar un departamento de educación en el Estado que se autónomo, con autoridad propia y que funcione en relación con las organizaciones indígenas.</li> </ul>

Fuente: Manangón, 2017<sup>8</sup>

De igual forma, la CONAIE tiene identificados problemas específicos que considera son relevantes en el ámbito educativo, un problema identificado es la necesidad de una educación propia de los pueblos y nacionalidades indígenas. La CONAIE, ha elaborado una propuesta de política educativa en la que plantea: la autonomía pedagógica y administrativa de las escuelas indígenas, la formación y capacitación continua a docentes indígenas incluyendo la capacitación en investigación, que sean personas indígenas quienes enseñen en sus escuelas, que la enseñanza sea impartida en su propia lengua, la autonomía de la malla curricular, la creación de un instituto superior pedagógico y la estructuración de un departamento de educación que se autónomo y que funcione en relación con las organizaciones indígenas.

<sup>8</sup> José Manangón (Director del Sistema Educativo Intercultural Cotopaxi), entrevista por Nora Anaya, Latacunga, Ecuador, 5 octubre de 2017.

Movimiento Contrato Social por la Educación. Dentro de las Asociaciones Civiles que han tenido mayor presencia en el tema de educación se encuentra el Contrato Social por la Educación, el cual fue creado en 2002 con la finalidad de apoyar la elaboración colectiva y vigilar el cumplimiento de políticas públicas en materia educativa. El Contrato Social por la Educación tiene como objetivo promover el derecho a la educación de calidad en América Latina y el mundo a través de su acción e integración en movimientos ciudadanos a escala regional y mundial. Los problemas identificados por el Movimiento Contrato Social por la Educación y sus posibles soluciones se plantean en la tabla 4.7.

Tabla 4.7 Ideas programáticas del Movimiento Contrato Social por la Educación

Categoría	Idea programática
Problemas educativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta una evaluación de logros y limitaciones de la implementación de las reformas educativas.</li> <li>• Gestión educativa desvinculada del contexto, no establece vínculos con la esfera familiar y territorial.</li> <li>• El sistema nacional de información educativa es obsoleto</li> <li>• El rendimiento escolar decrece en los grupos étnicos históricamente discriminados.</li> <li>• Se han realizado muy pocas evaluaciones integrales al sistema educativo.</li> </ul>
Objetivos de política educativa nivel básica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer una educación plurinacional: una política pública de un estado plurinacional.</li> </ul>
Medios/instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Someter al sistema educativo a un profundo diagnóstico y evaluación.</li> <li>• Elaborar un informe anual del estado de la educación.</li> </ul>

Fuente: Luna 2018<sup>9</sup>

De acuerdo con Milton Luna, director del Movimiento Contrato Social por la Educación, el Contrato Social está particularmente preocupado por la falta de un sistema de evaluación de los logros en materia educativa y por la necesidad de evaluar del sistema educativo en general, además, el Movimiento comparte con la Unión Nacional de Educadores y con la

<sup>9</sup> Milton Luna (Director del Movimiento Contrato Social por la Educación), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 18 de febrero de 2018.

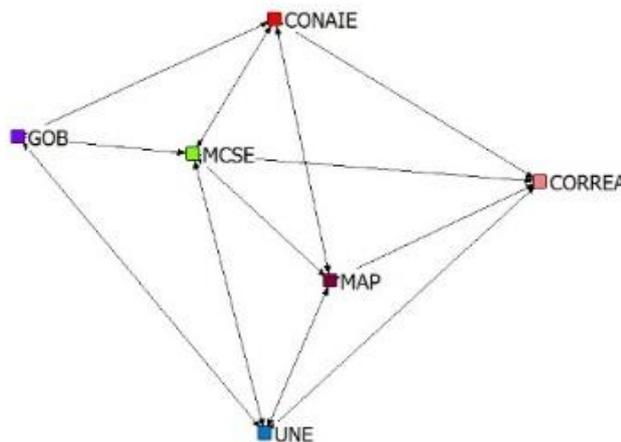
Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador el reconocimiento de la necesidad de una educación plurinacional<sup>10</sup>.

La preocupación por los asuntos educativos de los actores mencionados, llevo a la configuración de una red de política educativa la cual denominamos, para fines de esta investigación *red de política de educación*. A continuación, analizaremos la configuración y reconfiguración de esta red de política educativa y su incidencia en el cambio de la política de educación básica en el Ecuador.

#### 4.3 Configuración y reconfiguración de la red de política de educación y su incidencia en el cambio de la política educativa de nivel educativo básico

Como mencionamos en el apartado anterior, el interés por los problemas educativos llevó a la conformación de una red cuyos vínculos estaban dados principalmente por la coincidencia en la importancia del papel central de la educación para la construcción de una sociedad más justa e igualitaria, y por la necesidad de mejorar la calidad de la educación. Con base a las ideas programáticas de cada actor, durante el proceso de campaña política de Rafael Correa, se configuró la red de política de educación.

Figura 4.1. Configuración de la red de política de educación



Fuente Palacios 2017<sup>11</sup>, Manangón 2018<sup>12</sup>, Luna 2018<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Milton Luna (Director del Movimiento Contrato Social por la Educación), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 18 de febrero de 2018.

<sup>11</sup> Rosana, Palacios (Presidenta de la Unión Nacional de Educadores), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 24 de julio de 2017.

<sup>12</sup> José, Manangón (Director del Sistema Educativo Intercultural Cotopaxi), entrevista por Nora Anaya, Latacunga, Ecuador, 5 octubre de 2017.

<sup>13</sup> Milton, Luna (Director del Movimiento Contrato Social por la Educación), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 18 de febrero de 2018.

Con base a las medidas de centralidad y cohesión de la red de política de educación se encontró que la red tuvo un nivel de densidad del 80%, lo que significó que fue una red altamente cohesionada, cabe mencionar que entre mayor sea el nivel de densidad significa que los actores que la integran están mayormente conectados entre ellos. La red tuvo un nivel de centralidad bajo (30%), esto quiere decir que ningún miembro de la red concentraba un mayor número de relaciones con respecto a los demás actores.

En términos de políticas públicas podemos decir, de acuerdo con su nivel de densidad, que la probabilidad de permanencia de la red de política de educación que se integró durante la campaña política de Rafael Correa en torno a las ideas programáticas de educación es alta.

#### **4.3.1 Reconfiguración de la red de política de educación**

Correa inició su mandato en medio de grandes expectativas, en enero de 2007 el nuevo gobierno convocó a una consulta popular en la cual se resolvió la convocatoria para una Asamblea Constituyente. El gobierno logró una amplia mayoría en la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual emitió una nueva Constitución, aprobada mediante consulta popular en 2008 (Ayala Mora, 2008).

En la Constitución de 2008, se vieron reflejadas las ideas programáticas de todos los integrantes de la red de política educativa, al menos de manera textual, al respecto, Enma Rosa Palacios menciona que la Constitución del 2008 fue un gran avance, porque participaron cerca de cinco mil organizaciones del país y cien mil personas asistieron a la Asamblea Constituyente de Montecristi, para dejar sus propuestas y que fueran consideradas por los constituyentes. De acuerdo con Palacios es por eso se habla de una Constitución progresista a lo máximo, porque contó con la participación de diversos actores y en esta Constitución se recogió por primera vez el Sumak Kawsay<sup>14</sup>.

Con la toma de protesta de Rafael Correa como Presidente del Ecuador, Correa pasa a ser el representante del poder ejecutivo, es decir, pasa a formar parte del gobierno y con ello, a tener una relación directa con los actores que le habían impulsado durante su campaña, lo cual implicó una reconfiguración de la red de la política de educación, ésta incrementó su densidad

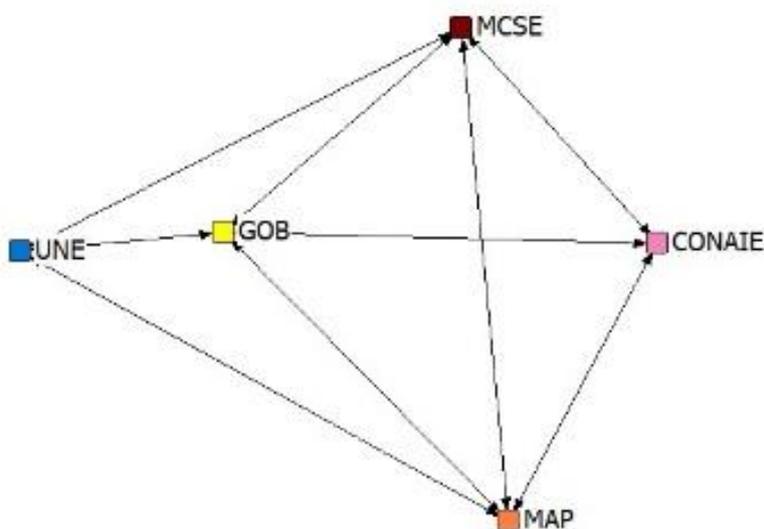
---

<sup>14</sup>Rosana, Palacios (Presidenta de la Unión Nacional de Educadores), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 24 de julio de 2017.

a 90% debido a que Correa al ser el representante del poder ejecutivo se unificó con el actor gobierno.

Como consecuencia de esta reconfiguración de la red, se observó que se redujo su nivel de centralidad a un 16%, lo que significó que todos los miembros de la red, tenían casi el mismo número de conexiones entre ellos, lo que implicó en términos de redes, que no existía ningún actor que tuviera una posición estratégica respecto a sus vínculos.

Figura 4.2. Reconfiguración de la Red de política de educación



Fuente: Palacios 2017<sup>15</sup>, Manangón 2018<sup>16</sup>, Luna 2018<sup>17</sup>

Dentro de la red de política educativa, hasta este momento, el gobierno y el Movimiento Contrato Social por la Educación fueron los actores con mayor número de conexiones. Cabe mencionar que la UNE y la CONAIE no estaban interconectadas directamente. En este período, las ideas programáticas de los actores se vieron cristalizadas en la Constitución Política de 2008, al respecto, Rosana Palacios comenta que es posible encontrar en casi todo el cuerpo del texto algún elemento que haga referencia a las ideas de la UNE y de la CONAIE<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Rosana, Palacios (Presidenta de la Unión Nacional de Educadores), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 24 de julio de 2017.

<sup>16</sup> José, Manangón (Director del Sistema Educativo Intercultural Cotopaxi), entrevista por Nora Anaya, Latacunga, Ecuador, 5 octubre de 2017.

<sup>17</sup> Milton, Luna (Director del Movimiento Contrato Social por la Educación), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 18 de febrero de 2018.

<sup>18</sup> Rosana, Palacios (Presidenta de la Unión Nacional de Educadores), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 24 de julio de 2017.

Hasta la promulgación de la Constitución Política del 2008, la red de política de educación fue una red altamente cohesionada, el conflicto surgió cuando se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales del gobierno, en los cuales se plasmaron las ideas programáticas del Buen Vivir del gobierno y su propuesta de política de educación, respecto a la política de educación básica, los conflictos fueron generados no tanto por los objetivos de la política educativa de educación básica, en los cuales había consenso, sino por los medios con los que se pretendían lograr esos objetivos, es decir, en por los instrumentos de política pública utilizados. A continuación, presentamos la propuesta de la política educativa del gobierno.

Tabla 4.8. Política de educación básica del gobierno

Elemento	Unidad de análisis	Categoría	Observable
Política educativa de nivel básico	Objetivos	La educación básica es un pilar fundamental para generar el cambio socioeconómico y cultural que permita contribuir a mejorar la calidad de vida del país	<p>Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años</p> <p>Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo.</p> <p>Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativa.</p> <p>Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación</p> <p>implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo (incluida evaluación docente).</p> <p>Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida</p> <p>Aumento del 0,5 % anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.</p>
	Instrumentos	Leyes, reglamentos y regulaciones	la definición de indicadores de calidad. creación del Instituto de Evaluación Educativa (Ineval) como encargado de medir estándares de calidad educativos.

			reforma de la mallas curriculares [nuevos planes de estudio)
		Servicios	Creación de infraestructura (escuelas). la construcción de 900 Escuelas del Milenio. Capacitación y formación docente. Creación de la Universidad Nacional de Educación UNAE.
		Dinero (beneficios)	Aumento en la asignación presupuestaria casi 4,3 veces más que otros gobiernos (20.000 millones de dólares). Eliminación de pago de matrícula escolar (25 dólares) y el cobro por uniformes y útiles escolares que anteriormente los establecimientos solicitaban para sostener los costos de funcionamiento. Alimentación escolar y textos gratuitos.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo (2007).

La UNE cuestionó duramente el proceso de evaluación docente, y el diseño mismo de instrumentos de evaluación educativa, así como el uso que se le dio a esta información. Por su parte, la CONAIE no estuvo de acuerdo con la creación de las Escuelas del Milenio, por las repercusiones que conllevó su edificación: se cerraron escuelas multigrado que había en las comunidades indígenas, al acudir los indígenas a las escuelas de los *mestizos* como le llaman ellos, se incrementó la violencia entre los estudiantes, algunos padres de familia tuvieron que emigrar cerca de donde se encontraban los centros educativos del milenio o los estudiantes tenían que viajar por largos períodos de tiempo para poder asistir a estos centros educativos.

Producto de las inconformidades, la CONAIE, la UNE y el Contrato social, rompieron sus vínculos con el gobierno, ocasionando una fragmentación en la red de política educativa de educación básica. Al respecto el Milton Luna presidente del Movimiento Contrato social por la Educación menciona que los conflictos entre el gobierno y las organizaciones que le apoyaron, empiezan a surgir con la elaboración de las leyes que se desprendieron de la

Constitución Política y con el diseño y ejecución del Plan Nacional de desarrollo, denominado Plan Nacional del Buen Vivir<sup>19</sup>.

De igual forma el Padre José Manangón, comenta que Rafael Correa se alejó de la tendencia que se había formado, al menos en términos de educación, dejando de lado las propuestas de organizaciones que le habían apoyado como fue la UNE y la CONAIE, y posicionando la llamada Revolución ciudadana como tendencia del gobierno<sup>20</sup>.

Como consecuencia de la divergencia en las ideas sobre los objetivos y medios para alcanzar los objetivos de la política educativa, se da una fractura en la red de política de educación por las diferencias en dos ideas programáticas, por un lado, se encontraban los planteamientos del gobierno, plasmados en el Plan de Desarrollo, en el cual se estableció: la búsqueda por la recuperación de un Estado pluralista, laico, intercultural, reconocimiento a la diversidad étnica y de género, la construcción de un régimen de desarrollo para la igualdad y el buen vivir, que, a su vez, incluyó un modelo de gestión descentralizado y participativo que afianzará un gobierno eficiente y basado en la meritocracia; por el otro lado, se encontró la idea programática que sostenía tanto la CONAIE como el Movimiento del Contrato Social por la educación, la cual estaba basada en la concepción indígena del Vivir Bien.

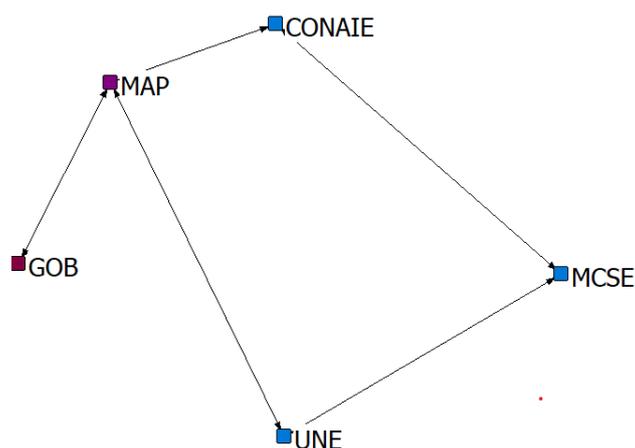
Para el 2008, Después de esta fragmentación se observó una densidad de la red de política educativa del 50%, lo que significó que el nivel de cohesión de la red se redujo casi a la mitad, en contraposición aumentó casi tres veces su nivel de centralidad, lo que implicó la aparición de actores que ocuparon un lugar estratégico en términos relacionales, gráficamente podemos que fue el Movimiento Alianza País el actor estratégico que vinculaba al gobierno con los demás actores.

---

<sup>19</sup>Milton, Luna (Director del Movimiento Contrato Social por la Educación), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 18 de febrero de 2018.

<sup>20</sup>José, Manangón (Director del Sistema Educativo Intercultural Cotopaxi), entrevista por Nora Anaya, Latacunga, Ecuador, 5 octubre de 2017

Figura 4.3. Nodos estratégicos de la red de política educativa



Fuente: Palacios 2017<sup>21</sup>, Manangón 2018<sup>22</sup>, Luna 2018<sup>23</sup>

El gobierno llevó a cabo diversas acciones para posicionar su idea programática y desvanecer la idea programática de la corriente del Vivir Bien, dentro de estas acciones se encuentra el desvanecimiento de sus vínculos con la CONAIE, con la UNE, y con el Movimiento Contrato Social por la Educación, como resultado, la red de política educativa, perdió la densidad que había ganado con el ascenso de Correa a la presidencia, pero aumentó considerablemente su centralidad a un 41%, lo que significó, en términos de política pública, que las decisiones sobre la política de educación se concentraron en menos actores, a saber en el gobierno. A continuación, describiremos cómo fue el desarrollo de las relaciones interactivas entre los actores.

#### 4.3.2 Relaciones interactivas entre los actores

A continuación, describiremos las relaciones interactivas entre los actores: UNE, gobierno, CONAIE y el Movimiento Contrato Social por la Educación.

Relación UNE-Gobierno. De acuerdo con Rosana Palacios, líder de la UNE, La Unión Nacional de Educadores se sumó a la campaña electoral de Rafael Correa, los vínculos permanecieron durante el proceso de elaboración de la Constitución Política del 2008, a pesar de que se empezaron a observar divergencias, sin embargo, la UNE rompió sus lazos de

<sup>21</sup> Rosana, Palacios (Presidenta de la Unión Nacional de Educadores), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 24 de julio de 2017.

<sup>22</sup> José, Manangón (Director del Sistema Educativo Intercultural Cotopaxi), entrevista por Nora Anaya, Latacunga, Ecuador, 5 octubre de 2017.

<sup>23</sup> Milton, Luna (Director del Movimiento Contrato Social por la Educación), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 18 de febrero de 2018.

manera definitiva con el gobierno en 2009, cuando el gobierno retiró la cuota sindical a la UNE e implementó la evaluación docente. De acuerdo con Palacios, el gobierno de Correa lanzó una campaña de desprestigio en contra de la UNE, dado a conocer a la sociedad la inconformidad de la UNE a que los docentes fueran evaluados, como consecuencia a la propuesta gubernamental de la evaluación docente, la UNE realizó un paro de 23 días, pidiendo que la evaluación fuera diagnóstica y formativa, para identificar las debilidades y fortalezas docentes, no una evaluación que pusiera en riesgo los puestos laborales de los docentes<sup>24</sup>.

A partir de ese momento, se hizo evidente en antagonismo entre la UNE y el gobierno. El gobierno retiró la cuota sindical que recibía la UNE, misma que constituía la mayor parte de los ingresos de la organización, para mitigar el efecto del retiro de la cuota sindical, los docentes, de manera voluntaria, hicieron aportaciones a la UNE, para que esta pudiera sobrevivir como organización.

Durante el período de Rafael Correa, la UNE perdió personalidad jurídica y disminuyó su presencia como organización representante del gremio de maestros, en parte por la creación de la Red de Maestros impulsada por el gobierno de Correa, misma que emergió en este período como una organización que buscaba hacer contraparte a la UNE, al ser una alternativa de agremiación de los docentes.

Relación gobierno-CONAIE. En el caso de la CONAIE, el presidente Correa en los primeros meses de su gobierno, contó con el apoyo de los movimientos indígenas, sin embargo, de acuerdo con el Padre José Manangón, este apoyo disminuyó cuando el gobierno eliminó toda estructura estatal autónoma de la educación indígena e hizo una propuesta de educación intercultural en términos generales.

El Padre José menciona que en la Ley de Educación Intercultural Bilingüe los indígenas tuvieron escasa, por no decir nula incidencia, sin embargo, realizaron algunas propuestas, mismas que trataron de hacer llegar al Presidente Rafael Correa, quien les dio muy poca atención, a pesar de las reuniones que los grupos indígenas tuvieron con el Ministro de Educación y con el Subsecretario de Educación, desde el gobierno hubo una especie de

---

<sup>24</sup>Rosana, Palacios (Presidenta de la Unión Nacional de Educadores), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 24 de julio de 2017.

cerrazón a escuchar los argumentos y las propuestas de los grupos indígenas. Si bien, en la Constitución Política del 2008, el Estado asumió la responsabilidad de arrojarse financieramente, étnicamente, pedagógicamente, el desarrollo de los pueblos indígenas, el gobierno empezó a gobernar a través de reglamentos y decretos, dejando poco margen de participación a los indígenas<sup>25</sup>.

Dentro de las propuestas que elaboraron los grupos indígenas y que trataron de hacer llegar al gobierno se encuentra la creación del Sistema de escuelas indígenas del Cotopaxi (SEIC) y la creación del colegio Cataño Nachi el cual tenía como objetivo la formación de docentes indígenas

Desde el punto de vista de los indígenas, las políticas educativas emprendidas por el gobierno de Correa han afectado a la población indígena en los siguientes puntos:

1. La escuela era un centro de movilización de la comuna indígena, alrededor de la escuela los dirigentes, los padres de familia elaboraban propuestas de desarrollo. En este sentido, la escuela era un espacio donde se podía conversar, se podía discutir cómo vivir mejor, cómo hacer uso de los recursos, tierra, agua, pastos comunales. La escuela, por tanto, tenía poder.
2. Las políticas educativas provocaron migración, hubo comunidades indígenas que emigraron en su totalidad, trayendo como consecuencia que las tierras se quedara sin trabajar, lo que podía implicar la pérdida de territorio de las comunidades indígenas, tomando en cuenta la ley que dice que un terreno que durante tres años no haya sido cultivado se revierte al Estado.

Durante el gobierno de Correa las organizaciones indígenas tuvieron que separarse. De acuerdo con miembros de la CONAIE el gobierno de Correa desintegró a las organizaciones indígenas con la estrategia de intimidación y persecución.

Relación gobierno-Movimiento Contrato Social por la Educación. El Movimiento Contrato Social por la Educación al igual que la CONAIE, empezó a desvincularse del gobierno a escasos meses de iniciado el mandato presidencial de Rafael Correa. De acuerdo Milton Luna, dirigente del Movimiento Contrato Social por la Educación, a pocos meses de que Correa

---

<sup>25</sup> José, Manangón (Director del Sistema Educativo Intercultural Cotopaxi), entrevista por Nora Anaya, Latacunga, Ecuador, 5 octubre de 2017.

tomara el mando del poder ejecutivo, el Movimiento Contrato Social por la Educación fue paulatinamente desplazada como actor que daba seguimiento a las políticas educativas del Ecuador, la posición de la línea del Presidente Rafael Correa como modelo de gobierno de una sola voz, dejó de lado y aisló a los actores críticos a las políticas del gobierno, dando una ruptura entre estos sectores y el gobierno<sup>26</sup>.

Debido al distanciamiento entre el Movimiento del Contrato Social por la Educación y el gobierno, el Movimiento Contrato Social por la Educación fortaleció su postura crítica apoyado por la legitimidad y reconocimiento social, lo anterior, le permitió al Movimiento seguir teniendo incidencia en las políticas educativas, que se manifestó en la redacción de los principios y de la Ley de Educación. El Movimiento Contrato Social por la educación elaboró una serie de propuestas, mismas que negoció en Monte Cristi, lugar donde se promulgó la Constitución Política de 2008, no obstante, estas propuestas si bien fueron aceptadas en aspectos como el modelo de gestión de la educación, en la toma de decisiones para la comprensión de la política, impero un modelo de concentración del poder por parte del Estado, específicamente, por parte del Ministerio de Educación<sup>27</sup>.

A pesar de que el Movimiento del Contrato Social por la Educación perdió incidencia en el gobierno central, éste trató de incidir en las agendas de los Alcaldes. El Movimiento Contrato Social por la Educación se dio a la tarea de construir otras alternativas de incidencia, como fue reforzar la veeduría, lo que contribuyó a incrementar los desacuerdos en con el gobierno.

Es posible decir que el Movimiento Social por la Educación tuvo dos momentos de incidencia en las políticas educativas durante el gobierno de Rafael Correa. El primer momento fue en Monte Cristi donde se promulgó la Nueva Constitución Política del Ecuador, y posteriormente en la Asamblea Nacional, la cual creo la Ley de Educación. Durante el proceso de Creación de la Ley de Educación, el Movimiento Contrato Social por la Educación logró tener incidencia en la parte doctrinal de la construcción de la ley, en ese momento hubo tres propuestas de Ley de Educación, una de las cuales correspondió al Movimiento del Contrato

---

<sup>26</sup>Milton, Luna (Director del Movimiento Contrato Social por la Educación), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 18 de febrero de 2018.

<sup>27</sup> Milton, Luna (Director del Movimiento Contrato Social por la Educación), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 18 de febrero de 2018.

Social por la Educación, misma que fue retomada por el gobierno en su andamiaje conceptual y principios, no obstante, en el cuerpo de la ley ya no fue inspiración del Movimiento. Es importante señalar que la fuerza del Movimiento del Contrato Social por la educación radicaba en sus recursos humanos, ya que sus recursos económicos eran cada vez más escasos, contando con aliados como diversas universidades.

En un segundo momento, el Movimiento del Contrato Social por la Educación tuvo su actuación principalmente en términos de vigilancia de las acciones del gobierno en términos de política educativa. Dentro de las acciones de vigilancia que llevó a cabo el Contrato Social, se encuentran la elaboración de dos informes de revisión a los textos escolares, para la elaboración de estos informes participaron seis universidades como técnicos voluntarios, al respecto, Milton Luna menciona que se elaboraron tres libros de texto con financiamiento educativo, a los cuales el Movimiento señaló la existencia de algunos errores, prueba de ello es que el Ministerio escribió una carta reconociendo los errores de los libros de texto, no obstante, la decisión de gobierno, a través del Ministerio de Educación fue repartir los textos escolares con aval del Presidente de la República, una de las explicaciones de esa decisión política fue que estaba en puerta un proceso electoral que representaba prestigio político.

De igual forma, el Movimiento Contrato Social por la Educación, realizó varias observaciones a la reforma de educación básica, y a la reforma de bachillerato, no obstante, de acuerdo con Luna, el centralismo en la toma de decisiones en el Presidente de la República, con apoyo de diversas consultorías y asesores, la mayoría extranjeros, limitó la participación del Movimiento.

#### **4.3.3 Aprendizaje social de la red**

En cuanto al aprendizaje social de la red, Palacios menciona que la UNE aprendió de este periodo que tenía que hacer una pelea unificada, siendo una lección importante. Como sindicato LA UNE tuvo limitaciones en entender la importancia de la unidad con los otros sectores que no sean de su línea, por ejemplo, las centrales sindicales, en ese entonces la UNE no pertenecía al Frente Unitario de Trabajadores, tenía relación con el movimiento indígena por la lucha y los docentes que iniciaban su carrera como profesores bilingües, pero más allá

de eso, entonces, una lección para el sindicato fue que la unidad lo hace fuerte como sindicato, pero tiene que haber una unidad de acción mucho más amplia con los sectores<sup>28</sup>.

A raíz de este aprendizaje, actualmente la UNE pertenece al Frente Unitario de Trabajadores y a la Plataforma de Defensa de Derechos humanos y de la Democracia, en donde tienen una subordinación.

Dentro del aprendizaje del movimiento indígena, se tiene el reconocimiento de que debe seguir trabajando en la organización del pueblo, se debe trabajar en tres ejes:

- Primer eje. Mejorar el conocimiento, pero no solo la lógica de la razón sino fundamentalmente la lógica del corazón, la lógica del humanismo que es la esencia del pueblo indígena, para el pueblo indígena no es tan importante la sola razón sino fundamentalmente el hecho de ser humanitario.
- Segundo eje. El segundo eje es la organización.
- Tercer eje. Sistema financiero, en este eje durante más de 40 décadas los pueblos indígenas junto con la iglesia han llevado a cabo diversas estrategias, el objetivo es formar una red de economía del pueblo indígena (Manangón, 2018, entrevista).

Como consecuencia del aprendizaje social de la CONAIE, en el 2017, a casi el término del gobierno de Rafael Correa, el Movimiento Indígena llevó a cabo reuniones con el dirigente Antonio Quinde, para realizar una propuesta a través del CONAIE, en donde se abordaron los siguientes puntos:

1. La recuperación del modelo educativo indígena;
2. jurisdicción: devolución de la autonomía pedagógica y administrativa
3. que sean los indígenas quienes asuman la responsabilidad en ese sentido;
4. formación académica del maestro y la formación continua del maestro en el aula;
5. que el maestro haga su tercer nivel en las universidades; que el Quilloac se abra como instituto superior pedagógico, para que los maestros que solo son bachilleres terminen allí su tecnológico;
6. que los maestros se capaciten en los procesos de investigación, y; autonomía de la malla curricular hecha por los indígenas.

---

<sup>28</sup>Rosana, Palacios (Presidenta de la Unión Nacional de Educadores), entrevista por Nora Anaya, Quito, Ecuador, 24 de julio de 2017.

Finalmente, el Movimiento Contrato Social por la Educación tuvo como aprendizaje, que es importante fortalecerse y reconocerse como movimiento.

## Conclusiones

A continuación, presentamos las conclusiones de la investigación, mismas que clasificamos en: resultados de la investigación, consideraciones teórico-metodológicas, aspectos a destacar de los capítulos y comentarios finales.

Respecto a los resultados de la investigación. La presente investigación nos permitió dar respuesta a la pregunta ¿Cómo incidieron las ideas (paradigmáticas y programáticas) en los cambios de tercer orden de la política educativa de educación básica en el Ecuador entre 1990 y 2018? las ideas paradigmáticas y programáticas incidieron en el cambio de la política educativa de educación básica del Ecuador mediante su inserción en una red de política con alto nivel de cohesión, pero con bajo nivel de centralidad, en la medida que disminuyó el nivel de cohesión de la red, disminuyó también la incidencia de las ideas programáticas en el cambio de la política educativa.

Como hemos observado, en el período en que la red adquirió mayor nivel de cohesión y no existía la presencia de actores estratégicos en términos relacionales, se observó un mejor posicionamiento de las ideas respecto a su incrustación en instrumentos específicos, como fue el caso del reflejo de las ideas paradigmáticas y programáticas de la UNE, la CONAIE y el Movimiento Contrato Social por la Educación, en la Constitución política del 2008, caso contrario, cuando la red disminuyó su nivel de cohesión pero incrementó su centralidad, se observó que los actores de la red tuvieron menos posibilidad de posicionar sus ideas, prueba de ello es la nula participación de la CONAIE en la elaboración de la Ley Orgánica de Educación Intercultural promulgada en 2011, y la limitada participación de la UNE y el Movimiento Contrato Social por la Educación.

También se observó que cuando la red se fracturó y en consecuencia bajo su nivel de cohesión, los actores tuvieron que movilizar en mayor medida sus recursos para poder posicionar sus ideas programáticas y por ende de incidir en el cambio de la política educativa de educación básica.

Respecto al cambio de la política educativa, llama la atención la importancia que adquirió el desacuerdo en los instrumentos de la política de educación básica, la investigación evidencia

la relevancia del proceso de toma de decisiones en la selección de los instrumentos de política pública, pues en este proceso es en el cual se intensificaron las discrepancias.

Por otra parte, el análisis de las ideas programáticas nos permitió tener mayor claridad respecto a lo que se entiende por Buen Vivir como ideas paradigmáticas del gobierno, y la diferencia del Buen Vivir con el Allí Sumak Kawsay de los pueblo y nacionalidades indígenas.

Consideraciones teórico-metodológicas. Proporcionar al lector un panorama de la evolución que ha tenido análisis del cambio de las políticas públicas, nos permitió elaborar un marco teórico- metodológico con el que fue posible analizar el papel de las ideas en el cambio de las políticas públicas. Estudiar el cambio de las políticas educativas a partir de los niveles de cambio propuestos por Peter Hall, nos permitió identificar los cambios de tercer orden que se llevaron a cabo en la política de educación básica en el Ecuador, de igual forma, categorizar las ideas en ideas paradigmáticas e ideas programáticas fue pertinente toda vez que facilitó la identificación y clasificación de las ideas que han permeado a las políticas educativas en el mundo y particularmente en Ecuador, a saber: el liberalismo, el socialismo, el Estado de Bienestar, el Estado neoliberal y el socialismo del siglo XXI. La categorización de las ideas también contribuyó a identificar de manera más clara las ideas de cada uno de los actores respecto a los problemas educativos y la mejor forma de resolverlos.

Por otra parte, hacer uso de la técnica de grafos para el análisis de la estructura de la red nos permitió y facilitó la obtención medidas de los datos reticulares, lo anterior aunado a los planteamientos teóricos, nos permitió interpretar y analizar los datos, así como llegar a establecer conclusiones, mismas que aportaron a sostener la hipótesis planteada en esta investigación.

Aspectos a destacar de los capítulos. Del primer capítulo podemos destacar que hasta finales de la década de los ochenta, el análisis del cambio de la política pública estaba contenido dentro de los estudios que analizaban las etapas del proceso de la política pública, sin embargo, en la década de los noventa, emergieron enfoques que analizaron el cambio de las políticas públicas como objeto de estudio en sí mismo.

Los principales enfoques que han contribuido desde perspectiva de las políticas públicas al estudio del cambio se encuentran: el modelo de las coaliciones promotoras, la Teoría de los

Niveles u Ordenes de cambio, el enfoque de las Corrientes Múltiples y la Teoría del Equilibrio puntuado.

De los modelos presentados en la investigación se identificaron algunos factores que inciden para que se produzcan cambios en las políticas públicas, a saber: el papel de las instituciones; la existencia de fallas de política pública; el aprendizaje social; el contexto político, económico y social; las ideas, y; la incidencia de los actores.

Respecto a la incidencia de las ideas en el cambio de las políticas públicas, desde el enfoque de redes, estudiosos como (2000), Zurbriggen (2003) y Kisby (2007), han analizado el proceso mediante el cual las ideas inciden el cambio de las políticas públicas. Kisby menciona el componente ideacional como el marco de ideas en el que se crean y desarrollan las políticas públicas, mismo que incide en el contexto estructural, en las redes de política y en los resultados de política pública.

El aprendizaje social resulta ser un componente importante al momento de analizar los cambios en las políticas públicas, es indispensable analizar el aprendizaje que tuvieron o han tenido los actores y las redes de política pública como resultado de sus experiencias pasadas y de la adquisición de nuevos conocimientos e información, debido a que el aprendizaje social puede influir en el comportamiento y generación de propuestas de las redes de política pública y de los actores que las componen.

Del capítulo dos mencionaremos que, a través de la historia han emergido múltiples paradigmas que han servido para establecer relaciones causales entre la definición de los problemas públicos y sus posibles soluciones, para definir objetivos y medios para lograr estos objetivos de política pública. Dentro de estos paradigmas se encuentra en liberalismo, el socialismo, las ideas paradigmáticas del Estado de bienestar y del Estado neoliberal, y más recientemente, del socialismo del siglo XXI, también llamado post-socialismo.

El liberalismo, surgido en el siglo XVII y tuvo como entre sus características la concepción de que el ser humano es libre y actúa de manera racional con base a sus intereses. En el Estado liberal se reconoció que todas las personas son iguales ante la ley en tanto individuos son sujetos de derechos que el Estado debe de proteger.

La idea paradigmática de libertad, repercutió en el ámbito educativo, se pugno por la libertad de cátedra, la libre iniciativa para la creación de centros de enseñanza del sector privado, la autonomía de las escuelas públicas para el manejo de los recursos y el derecho a la elección de los padres para elegir escuela ya sea del sector público o privado. Dentro de las aulas de clase se fomentó el respeto a la individualidad, la competencia entre el alumnado. El pluralismo ideológico y social son ideas liberales que han permeado a las políticas educativas hasta la fecha. En el liberalismo, existió el reconocimiento que el sistema educativo debería ser un sistema público, es decir, un sistema en el que se pudieran incluir a todas las personas, respondiera a las necesidades sociales y estuviera controlado y organizado por el Estado, pero se consideraba que el sistema privado era más eficiente.

Desde mediados del siglo XIX, como consecuencia del establecimiento de las sociedades basadas en el individualismo y la competencia surgieron en Europa construcciones intelectuales basadas en la igualdad y en un orden social colectivista, además de una serie de movimientos en busca de justicia social, la igualdad personal y la vida en comunidad, a este conjunto de teorías y movimientos que buscaban la igualdad, la justicia social y un gobierno del pueblo, se les llamó socialismo. El pensamiento socialista tuvo su origen en las transformaciones económicas y sociales del siglo XIX, como una reacción contra los excesos del capitalismo y liberalismo económico. El socialismo fue a la vez, un plan de reconstrucción de la sociedad y una corriente de pensamiento, que tuvo como principio básico el principio de asociación.

En términos de educación, las ideas paradigmáticas del socialismo tuvieron representación en los escritos de Karl Marx (1848), quien consideraba que la educación y la enseñanza habían de abarcar la forma intelectual, física, y técnica. A partir de las premisas ideológicas del marxismo, se han ido formando diversas concepciones socialistas respecto a la educación. Desde la perspectiva socialista de Marx, se considera que la educación y la escuela, clasistas, han sido la causa de los desajustes sociales, con sus implicaciones económicas, morales e ideológicas debido a que, como aparato ideológico, el Estado capitalista suele asignar al sistema de enseñanza la función de transmitir la ideología dominante, motivo por el cual, la escuela debía de ser esencialmente pública y la educación debía ser un instrumento de emancipación social.

El Estado de bienestar fue un modelo implementado por los países industrializados a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, las desigualdades sociales que habían resultado de la aplicación del modelo del Estado liberal hicieron imperante pensar en un Estado que interviniera en la economía con los propósitos de corregir las deficiencias inherentes al mercado y que sentará las bases para lograr la redistribución de la riqueza.

En el Estado de bienestar, los derechos económicos, sociales y culturales fueron concebidos como derechos fundamentales, se reconoció que el mercado autorregulado, producía desigualdades sociales por lo que fue deber del Estado intervenir para resolverlas o compensarlas. En términos de políticas educativas el Estado de Bienestar tuvo como base las ideas paradigmáticas del Estado Liberal, pero se definió dentro de los objetivos del Estado, la búsqueda por garantizar la subsistencia de los ciudadanos.

En términos educativos, en el Estado de bienestar la educación fue concebida como un derecho fundamental y un derecho social, por ello, las acciones en cuestiones educativas estuvieron encaminadas a otorgar educación y gratuita a todas las clases sociales, implementándose una educación común mediante un curriculum común para todos, tratándose, mediante la escuela, de reducir las desigualdades sociales y educativas. En el Estado de bienestar se reconoció el carácter plural y heterogéneo de la sociedad, de ahí que se privilegiaran mediante la educación el fomento de valores como la tolerancia en la convivencia educativa, y a la vez, potencializar las individualidades, las culturas, los contextos y la diversidad.

El neoliberalismo nació después de la Segunda Guerra Mundial en el oeste de Europa y en Norteamérica. Esta corriente surgió como una reacción teórica y política contra el intervencionismo de Estado y contra el Estado de bienestar social. El neoliberalismo, al igual que el Estado de bienestar, tuvo como base las ideas paradigmáticas del liberalismo. El neoliberalismo se caracterizó por un retiro del Estado en las actividades económicas que se concentraban en el mercado, el cual fue considerado como el mejor distribuidor de los recursos sociales.

En el neoliberalismo, las ideas programáticas que guiaron a la educación se basaron en conceptos como la competencia, la descentralización, el fortalecimiento del poder individual y las limitaciones de los poderes centrales. Se definió que las instituciones estatales deberían de

funcionar bajo parámetros como la competencia, la eficiencia, y la eficacia, y que más allá de promover el bien común, el desarrollo de la sociedad y la justicia social, el gobierno debía de impulsar la transformación de la mentalidad burocrática e introducir nociones empresariales para garantizar el libre mercado.

Las ideas programáticas que sostuvieron a las políticas educativas neoliberales fueron: que los grandes sistemas escolares son insuficientes e inequitativos, y; la enseñanza es de baja calidad. Con estos argumentos se justificó la reducción de la responsabilidad del Estado en la educación y, por ende, una reducción de la planta docente y un fuerte control por parte del gobierno mediante la imposición de contenidos comunes y evaluaciones.

El post-socialismo, también conocido como socialismo del siglo XXI nació dentro del contexto de la primera recesión económica global de 1945; de la guerra en Afganistán y del surgimiento del Tercer Orden Mundial (TOM). El post-socialismo surgió como respuesta a la inconformidad social con el Modelo Económico Neoliberal. En el socialismo del siglo XXI se considera que la educación tiene un papel estratégico al ser ésta la responsable de la elaboración de la teoría y la metodología que se proporciona en las escuelas.

En términos educativos, el post-socialismo promueve el cultivo de la espiritualidad y la solidaridad como parte de un buen vivir, el cual se debe armonizar con una naturaleza saludable a la vez que propiciar el desarrollo integral de la persona. En la educación del siglo XXI se privilegia la pertinencia social. Con la educación se pretende formar a un ciudadano integral, que sepa valorar y convivir, que tenga interés por aprender y compartir con el prójimo lo aprendido.

Desde la década de la colonia hasta la época del llamado socialismo del siglo XXI, en Ecuador es posible identificar la influencia del liberalismo, del socialismo, del Estado de Bienestar, del neoliberalismo y finalmente del socialismo del siglo XXI. En el capítulo tres mencionamos cómo las ideas del liberalismo se reflejaron en el Ecuador en la Revolución Liberal de 1985, y en la revolución Juliana en 1925. Con la revolución Juliana se estableció el laicismo en el Ecuador y con ello la separación formal entre la iglesia y el Estado, mismo que ya había sido estipulado en la Constitución política de 1906. En términos de educativos, durante el liberalismo en el Ecuador se establece la libertad de enseñanza y la educación laica, gratuita y obligatoria en el nivel primario.

En la primera mitad del siglo XX, el socialismo fue el conjunto de ideas paradigmáticas que imperaban en el Ecuador, la izquierda ganó gran influencia como fuerza política y se constituyeron nuevas fuerzas principalmente de tipo sindical, en este período se fortalece la clase media. Durante el socialismo se consolidó el sistema educativo ecuatoriano.

El Estado de Bienestar se implementó en el Ecuador entre 1950 y 1980, reflejándose principalmente en el esfuerzo por parte del gobierno de proveer servicios públicos a la población. Durante el Estado de Bienestar se introdujo al Ecuador el modelo de sustitución de importaciones con el cual se trató de industrializar al país. Durante este período en términos de políticas educativas se lleva a cabo la reforma por el acceso a la educación entre 1950 y 1960.

Entre 1982 y 2006 las políticas del pensamiento neoliberal estuvieron presentes en el Ecuador, este período se caracterizó en el aspecto económico, por la implementación de políticas públicas de corte neoliberal, como: fue la puesta en marcha de la disciplina fiscal y la liberación de tasas de interés. En términos económicos, los episodios más relevantes fueron el feriado bancario ocurrido en 1999, seguido por la decisión de dolarizar la economía; en términos políticos, existió una gran inestabilidad, prueba de ello es que entre 1996 y 2007 seis personas asumieron la presidencia del Ecuador. Respecto al entorno social, este se caracterizó por una serie de levantamientos sociales.

Un antecedente relevante fue en 2002, cuando surge un movimiento social en contra del gobierno conocido como los forajidos, integrantes de este movimiento, incluyendo a Rafael Correa, fundaron el movimiento denominado Alianza País. En la contienda electoral de 2006, Alianza país postuló como candidato a la presidencia a Rafael Correa, quien resultó electo y asumió el mando del poder ejecutivo en 2007.

En este contexto, durante el neoliberalismo las políticas en materia educativa estuvieron enmarcadas por la llamada *reforma por la calidad educativa* la cual consistió principalmente en un intento de descentralización de los servicios educativos. Entre 1992 y 2004, se firmaron 3 acuerdos nacionales de educación, y junto con ellos, se elaboraron propuestas de reforma educativa que no llegaron a culminarse. En 2006, se firmó el Plan Decenal de Educación, en el que se definieron los objetivos educativos a cumplirse en un plazo de 10 años, este Plan constituyó un antecedente directo de la política educativa de Rafael Correa.

Correa asumió la presidencia del Ecuador con un alto índice de aprobación social y amplias expectativas de cambio. Correa propuso romper con los idearios del Consenso de Washington y con el neoliberalismo implementado por sus antecesores, planteó asumir un cambio de rumbo del país basado en las ideas paradigmáticas del socialismo del siglo XXI. Correa propuso basarse en el ideario que denominó Revolución Ciudadana y la implementación de su programa de gobierno al que denominó Buen vivir.

Con el ascenso de Correa a la presidencia del Ecuador se concibe a la educación como un pilar fundamental para generar los cambios socioeconómicos y culturales que permitan contribuir a mejorar la calidad de vida del país, es por ello que el gobierno invirtió gran parte de sus esfuerzos en este sector con apoyo, en un primer momento (durante el proceso de campaña electoral y durante la elaboración y promulgación de la Constitución Política de 2008), de diversas organizaciones gremiales e indígenas, como la CONAIE y la UNE. Sin embargo, en un segundo momento, durante la creación del Plan Nacional de Desarrollo 2007 y más tarde el Plan Nacional del Buen vivir, se observa un distanciamiento, al menos en el tema de educación, entre el gobierno y la UNE, la CONAIE y el Movimiento Contrato Social por la Educación, quienes cuestionaron las decisiones del gobierno en materia educativa por considerarlas inciertas.

Comentarios finales. a propósito del levantamiento de la información. Dentro de los inconvenientes que limitaron obtener más información para poder enriquecer la investigación se encuentran los siguientes:

1. Durante el desarrollo de la investigación, la UNE perdió reconocimiento legal, sus instalaciones fueron intervenidas por el gobierno, debido a que en ese período se estaba levantando la información del caso, no fue posible consultar muchos documentos entre ellos, su propuesta de política educativa, de manera que se rescataron las ideas programáticas de la propuesta de política educativa de la UNE principalmente mediante entrevistas pero sin evidencia de documentos oficiales que respaldaran dicha propuesta.
2. Respecto a la CONAIE, la pretensión inicial era entrevistar a cada una de las organizaciones que la integran, pero no fue posible debido al clima de agitación social que existía, y que tuvo punto máximo con el levantamiento indígena en octubre de 2019.

Con respecto al gobierno, fue posible consultar a exfuncionarios del sistema educativo (ex ministros de educación y ex asesores del gobierno) pero no fue posible entrevistar a funcionarios en activo (2017) debido en parte, al clima de desconfianza que existía por los levantamientos sociales.

Anexo 1. Guion de Entrevista

Entrevista No.	
Realizada el día __, siendo las__al Sr. O Sra. ____quien es_____	
Objetivo de la entrevista: identificar nodos, redes de política pública e ideas programáticas, así como las relaciones dialécticas entre redes, ideas y el contexto.	
Instrucción: por favor conteste a las siguientes preguntas, si usted otorga su permiso, la entrevista será grabada. La recolección de información resultado de la aplicación de este instrumento será utilizada únicamente con fines académicos.	
Pregunta	Identificación de:
¿Pertenece a algún grupo o coordina alguna organización?	actores
¿Cuál es el objetivo de la organización a la que pertenece?	creencias programáticas
¿El grupo u organización al que pertenece, está vinculado a algún otro grupo u organización?	redes
¿Cuál es el objetivo del grupo o red a la cual están vinculados?	creencias programáticas
<b>T0 antes del cambio de política pública</b>	
¿En su opinión, en la década de los noventa y hasta el 2006 ¿cuál fue la dirección que guiaba a las políticas educativas? ¿Qué se buscaba con ellas? ¿Cuál fue el objetivo de la educación básica en esa época?	contexto ideacional creencias programáticas
¿Qué acontecimientos importantes tanto a nivel nacional como internacional considera usted que influyeron para que la política educativa tuviera ese enfoque o énfasis?	contexto estructural
¿cuál es su posición (o de la organización) con respecto a esas políticas educativas y la dirección que tenían? Estaban en acuerdo, desacuerdo	Creencia programática
¿cuál fue la propuesta de la organización de la que forma parte o encabeza en términos de política educativa?	Creencia programática
Existen algunas otras organizaciones o grupos y/o personas que respaldaron la propuesta de la organización de la cual forma parte, en torno a su visión y objetivos de política educativa? ¿Existieron grupos que se opusieron o tenían otras visiones?	Creencias programáticas y formación de redes
¿Cuáles considera que eran los actores más relevantes y con poder de incidencia en la política educativa?	Identificación de actores

¿Qué recursos fueron desplegados por ustedes y por las organizaciones aliadas a su proyecto para impulsar su propuesta? –diálogos, capacitaciones, campañas, etc.	Recursos de la organización
¿Qué respuesta tuvieron desde el gobierno y otros actores? Apoyo, represión, etc.	Recursos
¿Cuál era su relación con el gobierno en esa época? Y ¿con otros actores?	Redes
¿Cuáles considera que eran los actores de mayor incidencia en la política educativa en aquella época?	actores
Considera que estar vinculado con otras organizaciones y/o su confrontación con otras organizaciones fue un factor para que su propuesta se llevara a cabo?	redes y sus recursos
En su opinión, en la década de los noventa y hasta el 2006 ¿Cuáles fueron las políticas educativas en materia de educación básica más importantes?	cambio de política educativa-
¿Usted y/o la organización a la que pertenece estuvieron involucrados en el diseño, cambio, modificación de algunas de estas políticas educativas? ¿En qué aspecto? ¿Cómo fue su participación?	cambio de política educativa- y actores
De esas políticas educativas ¿algún efecto directamente su organización? ¿Cómo afectaron los instrumentos de esas políticas públicas a su organización y el actuar de su organización?	Relaciones dialécticas entre actores
¿Cuáles fueron los efectos que tuvieron estas políticas públicas en los sindicatos, docentes, estudiantes, autoridades educativas, administración del sistema escolar, relación docente-estudiante-comunidad, comunidades específicas, etc.	Relación dialéctica y actores
¿Cuáles fueron las estrategias y recursos desplegados por usted y por otros actores sociales para revertir o potenciar estos efectos?	Relación dialéctica, actores, recursos
¿Qué aprendizaje tuvieron de este proceso cómo organización?	Aprendizajes
<b>T1 del cambio de política pública</b>	
A partir del 2006 cuando el gobierno planteo una revolución ciudadana su opinión ¿en qué consistió el planteamiento del buen vivir? ¿Cuál fue su filosofía? ¿Cómo ustedes como organización lo interpretaron? ¿constituyo realmente la búsqueda hacia un cambio? ¿Sí, no, Por qué?	ideas programáticas

¿Qué acontecimientos importantes tanto a nivel nacional como internacional considera usted que influyeron para que se tuviera ese enfoque o énfasis?	contexto estructural
De acuerdo con los planteamientos del gobierno, ¿qué opinión merecen las medidas tomadas por el gobierno? ¿considera que fueron las más adecuadas? ¿Realmente se cumplieron los objetivos? Cómo les ha afectado en su organización de manera interna y en la organización con sus redes?	Identificación de tendencias
En tema de educación ¿para usted en que ha consistido la llamada revolución educativa para el buen vivir? Estaba en acuerdo, desacuerdo ¿Cuáles considera que son las principales directrices que guiaron a la educación en esta llamada revolución?	Creencia programática de la organización
Desde su propia posición y visión ¿considera que ha habido cambios en la política educativa de educación básica a partir de esta llamada “revolución educativa”? ¿Cuáles considera que han sido los cambios más importantes? ¿en qué aspectos considera que la política educativa no cambio con respecto al anterior gobierno?	Creencias programáticas y cambio de política educativa
En su opinión a partir del 2006 ¿Cuáles fueron las políticas educativas en materia de educación básica más importantes?	cambio de la política
Acciones como: La creación de un nuevo escalafón docente (promoción profesional), definición clara de carrera profesional, garantías de jubilación digna, definición de un plan racional de evaluación docente, la creación de una nueva Ley de Educación ¿Cómo les ha afectado? ¿Usted y/o la organización a la que pertenece estuvieron involucrados en el diseño, cambio, modificación de algunas de estas estrategias? ¿En qué aspecto? ¿Cómo fue su participación? ¿su nivel de incidencia con respecto al periodo anterior?	influencia de las redes
De esas políticas educativas ¿algún efecto directamente su organización? ¿Cómo afectaron los instrumentos de esas políticas públicas a su organización y el actuar de su organización?	Relaciones dialécticas entre actor
¿Qué aprendizaje tuvieron de este proceso cómo organización?	aprendizaje de la red
En su opinión ¿cuál considera que debió haber tenido la política educativa de aquel entonces ¿cuál fue la propuesta de la organización de la que forma parte o encabeza?	Creencia programática de la organización

Existen algunas otras organizaciones o grupos y/o personas que respaldaron la propuesta de la organización de la cual forma parte, en torno a su visión y objetivos de política educativa? ¿Existieron grupos que se opusieron o tenían otras visiones?	Creencias programáticas y formación de redes
¿Qué recursos fueron desplegados por ustedes y por las organizaciones aliadas a su proyecto para impulsar su propuesta? –diálogos, capacitaciones, campañas, etc.	Recursos de la organización
¿Qué respuesta tuvieron desde el gobierno y otros actores? Apoyo, represión, etc.	Identificación de Recursos
¿Cuál era su relación con el gobierno en esa época? y ¿con otros actores?	Redes
¿Cuáles considera que eran los actores de mayor incidencia en la política educativa en aquella época?	nodos y redes
Considera que estar vinculado con otras organizaciones y/o su confrontación con otras organizaciones fue un factor para que su propuesta se llevara a cabo?	Identificación de redes y sus recursos
<b>Cierre de la entrevista</b>	
¿Qué actores usted considera que son relevantes de ser entrevistados para llevar a cabo esta investigación?	Identificación de nodos

## Anexo 2. Personas entrevistadas

Personas entrevistadas	
Ministerio de Educación	<p>Fausto Segovia exministro de educación y editorialista</p> <p>Pablo Cevallos. Ex viceministro de educación</p> <p>Wilson Ortega. Viceministro de gestión educativa</p> <p>Montserrat Creamer. Ex Subsecretaria de Desarrollo Profesional y de Fundamentos Educativos</p> <p>Augusto Espinosa Andrade. Ministro de educación hasta enero de 2016.</p> <p>Raúl Vallejo. exministro de educación entre 2007 y 2008</p>
Asamblea Constituyente 2008	<p>Alberto Acosta presidente de la Asamblea Constituyente 2008, catedrático de la FLACSO y escritor.</p> <p>Ximena Ponce. Vicepresidenta de la Comisión de educación de la asamblea legislativa</p>
MINEDUC	Montserrat Creamer. Subsecretaria del MINEDUC y profesora de la UDLA
INEVAL	Harvey Sánchez director del INEVAL
Movimiento Contrato Social por la Educación	Miltón Luna presidente del Contrato social por la Educación y escritor.
OEI	Natalia Armijos (directora de la OEI Ecuador)
Poder Ejecutivo	Rosalía Arteaga. Expresidenta de la república, exministra de educación, directora de la fundación FIDAL
CONAIE	Padre Pepe Mondangon. Lider de la CONAIE
UNE	Emma Rosana Palacios Presidenta de la UNE

## Lista de siglas

ACF	Modelo de Coaliciones Promotoras.
ACM	Modelo de las Corrientes Múltiples.
ARNE	Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
CEDOC	Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos.
CEM	Centros Educativos Matrices.
CFP	Concentración de Fuerzas Populares.
CIOIS	Confederación de Organizaciones Indígenas de Saraguro.
CONACNIE	Consejo Nacional de Coordinación de Nacionalidades Indígenas.
CONAICE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana.
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.
CONFENAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana.
CTE	Confederación de Trabajadores del Ecuador.
DP	Democracia Popular.
EB	Programa de Educación Básica.
ECUARUNARI	Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador
ELN	Ejército de Liberación Nacional.
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional.
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
FCA	Federación de Centros Awa.
FCUNAE	Unión de Nativos de la Amazonia Ecuatoriana.
FECAB	Federación Campesina de Bolívar.
FECHE	Federación de Centros Chachis del Ecuador.
FICI	la Federación de Indígenas y Campesinos de Imbabura.
FICSHA	Federación de Centros Shuar-Achuar.
FIPSE	Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador.
FOICH	Federación de Organizaciones del Chimborazo.
FOIN	Federación de Organizaciones de Indígenas del Napo.
FOISE	Federación de Organizaciones Indígenas de Sucumbíos del Ecuador.
FMI	Fondo Monetario Internacional.

FUT	Frente Unitario de Trabajadores.
ID	Izquierda Democrática.
IEPED	Institutos Pedagógicos.
INEVAL	Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
MIC	Movimiento Indígena de Cotopaxi.
MICH	Movimiento Indígena de Chimborazo.
MIT	Movimiento Indígena de Tungurahua.
MINEDUC	Ministerio de Educación.
MPD	Movimiento Popular Democrático.
MST	Movimiento de los Sin Tierra.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ODM	Objetivos del Desarrollo del Milenio.
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos.
OINCE	Organización Indígena Nacionalidad Cofán del Ecuador.
OISSE	Organización de Indígenas Sionas y Secoyas del Ecuador.
ONHAE	Organización de la Nacionalidad Waodani de la Amazonia.
ONGs.	Organizaciones No Gubernamentales.
OPIP	Organización de los Pueblos Indígenas de Pastaza.
PIB	Producto Interno Bruto.
PIRR	Pueblos Indígenas Riccharimui
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PROANDES	Programa Subregional Andino de Servicios Básicos Contra la Pobreza.
PRODEC	Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad
PROMECEB	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica.
PROMET	Proyecto de Mejoramiento de la Educación Técnica.
PSP	Partido Sociedad Patriótica.
REAR	Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales.
TOM	Tercer Orden Mundial.
UNASAY	Unión de Organizaciones Indígenas del Azuay.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNE	Unión Nacional de Educadores.
UOCE	Unión de Organizaciones Campesinas de Esmeraldas.
UPCCC	Unión Provincial de Cooperativas Campesinas del Cañar.

## Lista de referencias

- Abrajan González, Mario. 2011. "Proudhon, o los principios de autoridad y libertad. Breve introducción a la teoría del sistema federal". *Andamios*: 259-285.
- Ackerley, María Isabel. 2008. "Socialismo Utópico, la crítica del C.Marx y F. Engels. Su vigencia en el siglo XXI", *Eikasia. Revista de Filosofía*: 151-162.
- Aguilar, Luis. 2019. "Políticas del cambio en educación y gestión de la innovación". *Revista de ciencias administrativas y sociales*. Edición especial en educación: 9-24.
- Anay Díaz, Alfonso. 1977. "David Ricardo y la Teoría clásica de los salarios". *Problemas del Desarrollo*: 17-23.
- Anderson, Perry. 1984. *El Estado absolutista*. Madrid: Siglo XXI.
- Arceo Contreras, José. 2013. "¿De qué estamos hablando cuando hablamos de Liberalismo?", *Estudios Políticos* 29: 129-147.
- Arcos, Carlos y Betty Espinosa. 2008. *Desafío para la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. Ecuador: FLACSO-Ecuador.
- Arnaudo, Florencio. 2016. "Teoría de la plusvalía en Marx". *Revista Cultura Económica*: 43-49.
- Ayala Mora, Enrique, 2008. *Resumen de la historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Aziz, Cristina, 2018. "Evolución e implementación de las políticas educativas en Chile", *Líderes educativos*: 1-12.
- Baca, José. 1966. "Estudio de las leyes de indias en las facultades de derecho hispanoamericanas." *Revista de Política Social*, 71: 229-237.
- Bartolome, Lilia, Sacristán Gimeno, Tortajada Giménez José, Flecha García Iolanda, Subirats Martori Ramon, Rigal Marina, Giroux Luis y Henry. 2005. *La educación en el siglo XXI. Los retos del futuro inmediato*. Barcelona: Editorial Graó.
- Baumgartner, Frank y Bryan Jones. 2004. "A model of choice for public Policy". *The Journal of Public Administration Reseach Theory*: 325-351.
- Bellettini Orazio, Arellano Adriana y Wendy Espín. 2015. *Mingalibro, hacia una sociedad educadora*. Ecuador: GRUPO FARO
- Benito, Vicente. 2018. *Políticas Educativas, Revolución Ciudadana y Buen Vivir en Ecuador: 2007-2017*. España: Editorial Aranzadi.

- Birkland, Thomas. 2005. *An introduction to the policy process. Theories, concepts and models of policy making*. New York: M.E. Shaarpe.
- Boron Atilio, Gambina Julio y Naum Minsburg. Comp. 1999. *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bressers, Hans y Laurence Toole. 2013. "The Selection of Policy Instruments: a Network - based Perspective. *Journal of Public Policy* , 213-239.
- Bunge, Mario y Carlos Gabetta, 2014. *¿Tiene porvenir el Socialismo?* Buenos Aires: EUDEBA.
- Burbano de Lara, Felipe. 2012. *Movimientos regionales y autonomías políticas en Bolivia y Ecuador*: FLACSO-Ecuador.
- Calvas Ojeda, María, Espinoza Freire Eudaldo y Lázara Herrera Martínez. 2019. "Fundamentos del estudio de la historia local en las ciencias sociales y su importancia para la educación ciudadana". *Revista Conrado*, 15(70): 193-202.
- Calvento, Mariana. 2006. "Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina". *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. 41:41-59
- Candiotti, Miguel. 2017. "Karl Marx y la teoría materialista-práctica de la enajenación del sujeto humano colectivo. Una propuesta para su reconstrucción". *Izquierdas*: 107-131.
- Cárdenas Gracia, Jaime, 2017. *Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal*. Ciudad de México: UNAM: Instituto de Investigaciones jurídicas.
- Cárdenas, Jaime, 2015. "Las características jurídicas del neoliberalismo". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*: 3-44.
- Castells, Manuel. 2003. "Claves para entender Estados Unidos". *Vanguardia Dossier* ,7: 48-53.
- Cobos Hugo y Carlos Paladines. 1994. "La calidad de la educación: realidad y promesas". En *Cuadernos de políticas Sociales No. 5. Políticas de Educación*. Escobar Santiago (Comp.), 83-108. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Constant, Benjamin. 2006. " De la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos" en *Curso de Política Constitucional*, Constant Benjamin, 421-427. España: Editorial Comares
- Castillo Herrera, Bervely. 2014. "Poder y política en la era absolutista medieval del renacimiento". *Ciencias Sociales*: 36-48.

- Convención Nacional, 1973."Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano".  
Junio 24.
- Correa Restrepo, Francisco. 2015. "Una Revisión analítica sobre el papel de la tierra en la teoría económica de David Ricardo". *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, XXIII: 103-114.
- Cortés Castañeda, Benjamín. 2009. *Educación trabajadores y movimiento obrero*. Texas: Suntuas-Academicos/Delegación CISE.
- Costales Peña, Jaime. 2017. *Populismos y democracias defectuosas en El Ecuador (1996-2012): continuidades y diferencia*. Madrid: Universidad Computense de Madrid.
- Cruz-Rubio, César Nicandro. 2011."Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preeliminar y una propuesta de integración tipológica." *Administración y Desarrollo*: 99-118.
- Cruz-Rubio, César Nicandro. 2010. *Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas públicas*. versión para discusión, México
- Cruz-Rubio, César Nicandro. 2009. "Mapa del desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias". *Gestión de lo Público*: 1-64.
- De Blas Andrés y María Josefa Rubio. 2015. *Teoría del Estado I. El Estado y sus instituciones*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Del Castillo, Gloria. 2020. "El cambio en el campo de las políticas públicas". En *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*, Gloria Del Castillo y Mauricio I. Dusage, 209-238. México: FLACSO-México.
- Delgado de Cantú, Gloria. 2015. *Historia de México. Legado histórico y pasado reciente*. México: Pearson.
- Del Tronco, José. 2020. "las ideas y las políticas públicas". En *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*, Gloria Del Castillo y Mauricio I. Dusage, 25-54. México: Flacso-México.
- De la Torre Rangel, Jesús Antonio. 2005. *Iusnaturalismo, personalismo y Filosofía de la Liberación. Una visión Integradora*. España: Editorial MAD.
- De Puelles, Manuel, 1993. "Estado y Educación en las Sociedades Europeas". *Revista Iberoamericana de Educación*, 1: DOI: <https://doi.org/10.35362/rie103006>
- De Puelles, Manuel. 2002. "Estado y Educación. Una relación histórica". En *La escuela pública: el papel del Estado en la educación*, Aurora Ruiz González, 17-48: Biblioteca Nueva.

- Díaz Aguad, Alfonso. 2004. "La utopía como elemento transformador de la sociedad". *Límite*: 56-85.
- Diéguez Castrillón, María Isabel, 1996. *Educación y formación en el marco del Estado de Bienestar*". Vigo: Universidad de vigo.
- Dieterich, Heinz.2006. *El Socialismo del Siglo XXI*. México: UAM.
- Dieterich, Heinz, Enrique Dussel, Raimundo Franco, Arno Peters, Carsten Stahmer y Hugo Zemelman. 2000. *Fin del capitalismo global. El Nuevo Proyecto Histórico*, La Habana: Editorial Ciencias Sociales
- Dror, Yehezkel, 1964. "Muddling Through Sience or Inertia?", *Public Administration Review*, 24 (3): 153-157.
- Duplá, Javier, 2007. "Educar para el socialismo del siglo XXI". *Solidaridad social*: 516-519.
- Durkheim, Émile. 1987. *El socialismo*. España: Ediciones Akal.
- Elmore, Richard, 2007. "Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas". en Luis. F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*,251-280. México: Porrúa.
- Espinosa, Carlos. 2010. *Historia del Ecuador: en contexto regional*. Barcelona: Lexus.
- Estévez, Pablo René. 2013. "La estética, la educación y el socialismo del siglo XXI". *Atenas*: 129-138.
- Etzioni, Amitai. 1967. "Mixed-Scanning: a Third Approach to Decision-Making". *Public Administration Review*: 385-392.
- Fernández, Tomás y Andrés Cabello. 2015. "Crisis y Estado de Bienestar: las políticas sociales en la encrucijada ". *Tendencias y Retos*: 119-132.
- Fernández-García, Tomás. 2012. "El Estado de Bienestar frente a la crisis política, económica y social". *Portularía. Vol. XII*: 2-12.
- Fetscher, Iring, Helga Grebing, y Günter Dill. 1968. *El socialismo. De la lucha de clases al Estado de providencia*. Barcelona: Plaza y Janes.
- Frago Clols, Lluís y Sergio Martínez-Rigol. 2016. "Las utopías urbanas del siglo XIX, herencias y carencias: la carencia social frente la herencia técnica". *XIV Coloquio Internacional de Geocrítica. Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro*. Barcelona. Universidad de Barcelona: 1-13.
- Freeman, Linton. 2004. *The Development of social network analysis. A study in the sociology of science*. Vancouver Canada: Empirical Press.
- Fuentes Jiménez, Juan Ramón. 2010. "Educación para la libertad en Stuart Mill". *Revista Miscelánea de Investigación*: 139-164.

- García Córdova, Fernando. 2004. *El cuestionario: recomendaciones metodológicas para el diseño de cuestionarios*. México: Limusa.
- García León José María, López Segura Javier y Diego Ruiz Galacho. 2000. "Introducción Histórica a la Filosofía del Estado (III): Los precursores del socialismo". *Laberinto 3*, 2000: 1-29.
- García Vásquez, Pablo. 2016. "Estado, mercado y sociedad civil: su carácter relacional bajo la lógica del pacto social y el peso del mercado". *Revista de Ciencias Sociales*, 37: 48-70.
- Gabonal, Sergio. 2017. "Hayek y los sindicatos: Una visión crítica", *Revista Ius et Praxis*, 2: 295 – 326.
- Garrido, Fernando. 1864. *Historia de las Asociaciones obreras en Europa ó las clases trabajadoras regeneradas por la asociación*. Barcelona: Imprenta y librería de Salvador Manero.
- Gavari Starkie, Elisa. 2005. "Evolución de la política educativa francesa: de la igualdad a la diversidad". *Revista Complutense de Educación*: 415 - 438.
- Gentili, Pablo, Suárez Daniel, Stubrin Florencia y Julián Gindín. 2005. " Reforma educativa y luchas docentes en América Latina. *Ensayos e Investigaciones del Laboratorio de Políticas Pública*, 21:5-21.
- Giner, Salvador. 1967. *Historia del pensamiento social*. Barcelona: Ariel.
- GEPHI. 2010. *Gephi makes graphs handy*. <https://gephi.org/users/> (fecha de consulta: abril 13, 2018).
- Goetschel, Ana María. 2007. *Educación de las mujeres, maestras y esferas públicas: Quito en la primera mitad del siglo XX*. Quito: Abya-Yala
- Goodin y Waldner. 1979. "Thinking Big, Thinking Small and not Thinking at AH". *Public Policy*, 27 (1): 9-24.
- González, Federico. 1901. *Cuarta instrucción que Federico González Suárez, Obispo de Ibarra, dirige al Clero de su diócesis. Segunda Edición*. Quito, Ecuador: Imprenta Municipal
- González, Federico. 2004. *Historia General de la República del Ecuador. Tomo séptimo*. Quito: Imprenta del Clero.
- Guzmán, Carolina. 2008. *Régimen colonial, siglo XVI*. Quito: Museo de la Ciudad de Quito.
- Hall, Peter. 2011. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics*: 275-296.

- Hanneman, Robert. 2000. *Introducción a los métodos del análisis de redes sociales*. . California: Universidad de California.
- Heclo, Hugh. 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment". En *The New American Political System*. King, Anthony. Washington D.C.: American Enterprise Intitute.
- Hernández García, Jesús. 2010. "Ideología, educación, y políticas educativas". *Revista Española de Pedagogía*, 133-150.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2010. "The dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*: 33-46.
- Huerta, María Guadalupe. 2005. "El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario". *Política y Cultura*: 125-150.
- Iglesias Clara. 2012. "Justicia como redistribución, reconocimiento y representación: Las reconciliaciones de Nancy Fraser". *Investigaciones Feministas*, 3: 251-269.
- Íñigo Fernández, Luis E. 2012. *Breve Historia de la Revolución Industrial*. Madrid: Nowtilus.
- Ingram, Helen, Schneider Anne y Peter DeLeon. 2010. "La construcción social y diseño de políticas". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Sabatier, Paul, 99-138. Buenos Aires: Westview Press.
- Kadushin, Charles. 2012. *Understanding Social Networks*. New York: Oxford University Press.
- Knoepfel Peter, Larrue Corinne, Subirats Joan y Frederic Varone. 2008. *Análisis y gestión de las políticas públicas*. España: Ariel
- Kropotkin, Piotr. 2018. *La Gran Revolución Francesa . Tomo I*. México: Para Leer en Libertad AC.
- Kingdon, John A. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. United States: Longman.
- Kisby, Ben. 2007. Analysing Policy Networks. Towards an ideational approach. *Policy Studies*: 71 - 90.
- Knoke, David. 1993. "Networks as political glue". En *Sociology and the public agenda*. Wilson, 164-184. London: Sage.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). (2013). *Las políticas educativas de América Latina y el Caribe*. Santiago : Laboratorio Latinamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE).
- Larrea Mardonado, Carlos (s/f). *Dolarización, Crisis y Pobreza en el Ecuador*. Quito

- Leibholz, Gerhard y Eloy Fuente. 1971. "El fenómeno de la burguesía al paso del tiempo", *Revista española de la opinión pública* 25: 9-17.
- Leyton, Omar. 2011. *La investigación en las Ciencias Sociales*. México: Trillas.
- Lindblom, Charles. 1959. "The Science of Muddling Trough". *Public Administration Review*, 3417-3436.
- Lindblom, Charles. 1991. *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*. México: Porrúa.
- Lindblom, Charles. 2007. La ciencia de "salir de paso". En *La hechura de las políticas públicas*. Aguilar Villanueva, Luis, 201-225. México: Porrúa.
- Luna, Milton y Alfredo Astorga. 2011. "Educación 1950-2012. Reformas inconclusas, nudos recurrentes, nuevos desafíos", En *Estado del País. Informe Cero. Ecuador 1950-2010*. Bonilla, Adrián y Milton Luna. Quito: Activa
- Machín, Juan. 2011. *Redes Sociales e Incidencia en Políticas Públicas. Estudio comparativo México-Colombia*. México: SEDESOL.
- Majone, Giandomenico. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.
- Malthus, Robert. 1993. *Primer ensayo sobre la población*. España: Altaya.
- Marx, Karl. 2009. *El Capital. Tomo I: El Proceso de Producción del Capital*. México: Siglo XXI editores.
- Marx, Karl y Friedrich Engels. 2019. *Manifiesto Comunista*. España: Alianza Editorial.
- Marsh, David, y Martin Smith. 2000. "Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach." *Political Studies*: 4 - 21.
- Marsh, David, y William Michael Harry Rodhes. 2011. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Scholarship Online.
- Martinón, Ruth. 2007. La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Políticas públicas*, 281-318.
- Maurandi Guirado, Remedios. 2009. "Estado de bienestar y educación (divagaciones sobre algunas aporías)". *Cuestiones pedagógicas. Revista de Ciencias de la Educación No. 12*: 6-18.
- Menéndez, Luis Sanz. 2003. "Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes". *Apuntes de Ciencia y Tecnología*, 21-29.
- Milk, Richard. 1997. *Movimiento Obrero Ecuatoriano: el desafío de la integración*. Quito: Ediciones abya-Yala.

- Minteguiaga, Analía. 2012. "Política y políticas sociales en el Ecuador reciente: dificultades asociadas a la salida del ciclo neoliberal". *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, vol. I-II (135-136, 2012): 45-58.
- Morrison, George. 2005. *Educación Infantil*. México: Pearson.
- Mueller, Paul. 2016. "Adam Smith y su política pública para la educación". *Filosofía Liberal*, 1-5.
- Naranjo Chiriboga, Marco. 2004. Dos décadas perdidas: los ochenta y los noventa. *Cuestiones económicas*, 223-250.
- Nebrera, Montserrat. 1997. "P. Sylvain Marechal: Manifiesto De Los Iguales (Pretexto para una reflexión sobre los orígenes del concepto de igualdad material)". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*: 117-136
- Noejovich, Héctor y Cristina Salles. 2011. "La Defensa del Virreinato de Perú: aspectos políticos y económicos (1560-1724)". *Fronteras de la Historia*, 16(2): 327-364.
- OEI Ecuador. s/f. *Sistemas educativos Nacionales*. Ecuador: OEI.
- Oficina Regional de Educación para América latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago). 2013. *Las políticas educativas de América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO.
- Oleas-Montalvo, Julio. 2017. "Ecuador 1980-1990: crisis, ajuste y cambio de régimen de desarrollo". *América Latina en la historia económica*, 24 (1): 210-242.
- Okuda Benavides, Mayumi y Carlos Gómez-Restrepo. 2005. "Métodos aae investigación cualitativa: triangulación". *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 118-124.
- Olabuénaga, José Ignacio. 2012. *Metodología de la Investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto Bilbao.
- Orquera, Lucía Katerinne (2015). *La Agenda Educativa en el período liberal-radical 1895-1912*. Ecuador: Universidad Andina Simon Bolivar.
- Pardo Beltrán, Edgar. 2000. "La pobreza en Smith y Ricardo.» *Revista de Economía Institucional*: 111-130.
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: Flacso México.
- Pressman, Jeffrey e Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or Why It's Amazing That Federal Programs Work at All*. Berkeley: University of California Press.
- Proudhon, Joseph. 1985. *El principio federativo*. Madrid: Sociedad Anónima de Revistas, Periódicos y Ediciones (SARPE).

- Puelles de Benítez, Manuel. 1993. Estado y educación en sociedades europeas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 1-3.
- Puiggrós, Adriana. 1998. "Educación Neoliberal y Alternativas". En *Educación, Democracia y Desarrollo en el Fin del Siglo*. Alcántara Armando, Pozas Ricardo, y Carlos Alberto Torres, 46-58. México: Siglo XXI Editores.
- Rauber, Isabel. 2008. Pensar el socialismo en el siglo XXI. En *Volver al futuro. La búsqueda de un socialismo latinoamericano*. Ayala Cruz, Xavier, 153-182. Quito: Ediciones La Tierra.
- Ricardo, David. 2003. "Capítulo VII. Sobre el Comercio Exterior". En *Principios de Economía Política y Tributación*, David Ricardo, 111-125. España: Ediciones Pirámide.
- Rivera Sotelo, Aída Sofía. 2011. "El utilitarismo de Jeremy Bentham ¿fundamentos de la Teoría de Leon Walras?" *Cuadernos de Economía*: 55-75.
- Rocca, Facundo. 2015. "La influencia de Gracchus Babeuf y la Conspiración de los Iguales en la crítica marxiana a los Derechos del Hombre". *XI Jornadas de Sociología*: 1-16.
- Rueschemeyer, Dietrich. 2006. "Why and How ideas matter". En *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Robert E. Goodin y Charles Tilly (eds.), 227-249. Inglaterra: Oxford University Press
- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith. 1993. "The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revision, and Implications for Scholars and Practitioners". En *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Sabatier Paul y Hank Jenkins-Smith, 211-236. United States: Westview Press.
- Sabatier, Paul. 2007. "Perspectivas del Rol de la racionalidad en el proceso de las políticas públicas". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Sabatier, Paul, 23-99. Buenos Aires: Westview Press.
- Sader, Emir y Pablo Gentili (Comp.) 2003. *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, Argentina: CLACSO.
- Sánchez, Salvador. 2018. *Gephi tutorial 1. Vistas básicas y carga de datos*.  
<https://www.youtube.com/watch?v=E72zEz0961o> ( fecha de consulta: abril 13, 2018)
- Sandström, Annica, y Lars Carlsson. 2008. "The Performance of Policy Networks: The Relation between Network and Network Performance". *The Policy Studies Journal* , 497-524.

- Santos, Félix. 2012. "Orígenes Sociales del Análisis de Redes". En *Análisis de redes sociales. Orígenes, teorías y aplicaciones*. Santos, Félix, 3-11. España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sempértégui, Leonardo. 2010. La importancia del Liberalismo Clásico para la supervivencia del Estado de Derecho. *Polémica*, 118-123.
- Silke, Adam, y Adam Hanspeter. 2007. "El enfoque de redes". En *Teorías del proceso de políticas públicas*. Paul Sabater, 139-166. Buenos Aires: Westview Press.
- Smith, Adam. 2021. *La riqueza de las naciones*. Greenbooks editore.
- Stuart Mill, John. 1984. *El utilitarismo, selección del capítulo II*, Madrid: Alianza Editorial.
- Suanzes Várela, Joaquín. 1992. "El liberalismo francés después de Napoleón. (de la anglofobia a la anglofilia)". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*: 29-43.
- Schoijet, Mauricio. 2004. "La recepción e impacto de las ideas de Malthus sobre la población". *Estudios Demográficos y Urbanos*: 569-604
- Suárez, Federico. 1901. "Libro quinto: La colonia o el Ecuador durante el gobierno de los reyes de España" (1534-1809). En *Historia general de la República del Ecuador: Tomo sexto*. Suárez, Federico, 167-256. Quito: Imprenta del Clero.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, y Frederic Varonne. 2008. *Análisis y Gestión de las Políticas Públicas*. España: Ariel S.A.
- Van Meter y Van Horn. 2007. El proceso de implementación de las políticas públicas. Un marco conceptual. En *La implementación de las políticas públicas*. Aguilar Villanueva, Luis, 97-146. México: Porrúa.
- Vargas Llosa, Mario. 2002. "El paraíso invisible". *Letras Libres*: 19-23.
- Valverde, José María. 1992. *Las claves del movimiento obrero: 1830-1930*. Michigan: Planeta.
- Vargas, José. 2007. "Liberalismo, Neoliberalismo, Postneoliberalismo". *Revista del Magister en Análisis Sistemico Aplicado a la sociedad*: 66-89.
- Velázquez Álvarez, Alejandro y Norman Aguilar Gallegos. 2005. *Manual introductorio al análisis de redes sociales*. México: UAEM, Universidad Autónoma de Chapingo.
- Von Mises, Ludwig. 2007. *Liberalismo. La tradición clásica*. Madrid: Unión Editorial.
- Wasserman, Stanley y Katherine Faust. 2013. *Análisis de redes sociales. Métodos y aplicaciones*. España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Zagalsky, Paula. 2014. "La mita de Potosí: una imposición colonial invariable en un contexto de múltiples transformaciones (siglos XVI-XVII; Charcas, virreinato del Perú). *Chungara, Revista de Antropología Chilena*, 46 (3): 375-395.

- Zurbriggen, Cristina. 2003. *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*. Catalunya: Institut internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Zurbriggen, Cristina. 2011. La utilidad del análisis de redes de política pública. *Argumentos*, 181-208.