

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS  
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**LA POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE GARANTÍA DEL DERECHO  
A LA EDUCACIÓN DEL PUEBLO AFROECUATORIANO: EL CASO DEL  
ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE LOS AFROECUATORIANOS DE LA  
PROVINCIA DE IMBABURA EN EL PERIODO 2008-2013**

**JANINA DAYANA GARZÓN CHALÁ**

**SEPTIEMBRE 2017**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS  
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**LA POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE GARANTÍA DEL DERECHO  
A LA EDUCACIÓN DEL PUEBLO AFROECUATORIANO: EL CASO DEL  
ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE LOS AFROECUATORIANOS DE LA  
PROVINCIA DE IMBABURA EN EL PERIODO 2008-2013**

**JANINA DAYANA GARZÓN CHALÁ**

**ASESOR DE TESIS: IVÁN NARVÁEZ  
LECTORES: MARCO CÓRDOVA Y BETTY ESPINOSA**

**SEPTIEMBRE 2017**

## **DEDICATORIA**

A mi madre

A mis hermanas

A mis hermanos afroecuatorianos

## **AGRADECIMIENTOS**

Mi sentimiento de agradecimiento y admiración a la Corporación de Desarrollo  
Afroecuatoriano (CODAE).

Al profesor Iván Narváez por su asesoramiento, apoyo, constancia y paciencia para que pueda  
culminar mi trabajo, por ser mi compañero y mi amigo.

Al profesor Guillaume Fontaine por sus valiosos aportes académicos durante la maestría.

A mi familia.

A mis verdaderos amigos.

## ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN.....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
<b>CAPÍTULO I</b> .....	10
LA EDUCACIÓN DENTRO DE UN MODELO DE ESTADO.....	10
CONSTITUCIONAL DE DERECHOS. MARCO TEÓRICO.....	10
1.1 Estado de derecho.....	11
1.2 Estado constitucional de derechos.....	14
1.3 Garantismo.....	15
1.3.1 Garantías constitucionales.....	17
1.4 Derechos fundamentales.....	18
1.5 La educación como derecho fundamental.....	19
1.6 Políticas públicas.....	20
1.6.1 Ciclo de políticas públicas.....	22
1.7 Proceso de implementación de políticas públicas.....	22
1.8 Análisis de la política pública desde los instrumento (Modelo NATO).....	25
1.9 Instituciones como instrumentos.....	28
<b>CAPÍTULO II</b> .....	30
LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL.....	30
ECUADOR: PERIODO 2008-2013.....	30
2.1 El Sistema Educativo Ecuatoriano.....	30
2.2 Marco Legal que Sustenta el Sistema Educativo Ecuatoriano.....	31
.3 Políticas educativas en el Ecuador.....	33
2.4 Sistema y Políticas de la Educación Superior.....	37
2.5 La ley orgánica de Educación Superior.....	39
2.5.1 El Consejo de Educación Superior.....	42
2.5.2 Actores del Sistema de Educación Superior.....	44
2.6 Tasa neta de asistencia a la educación superior.....	45

<b>CAPÍTULO III</b> .....	48
POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA: ¿ES GARANTÍA DEL ACCESO A LA.....	48
EDUCACIÓN SUPERIOR DEL PUEBLO AFROECUATORIANO?.....	48
Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y.....	48
cultural.....	48
¿Cuáles son, dentro de la política educativa, los mecanismos de inserción a .....	50
pueblos y nacionalidades a la educación superior?.....	50
Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI.....	52
La educación en la provincia Imbabura.....	52
Mapa de instrumentos.....	54
Sistema de cuotas.....	61
Acciones afirmativas.....	59
Garantía del derecho a la educación Vs. Selección de postulantes a la educación.....	66
Derecho a la educación.....	63
El mecanismo causal.....	65
CONCLUSIONES.....	66
BIBLIOGRAFÍA.....	69

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla No. 1 Competencias institucionales.....	39
Tabla No. 2 Tasa neta de asistencia .....	44
Tabla No. 3 Auto identificación étnica.....	51
Tabla No. 4 Indicadores Sociales de Imbabura.....	51
Tabla No. 5 Asistencia a la educación superior.....	52
Tabla No. 6 Mapa de Instrumentos.....	53
Tabla No. 7 Presupuesto Educativo.....	59

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico No. 1 Tasa neta de asistencia educación superior.....	46
Gráfico No. 2 Gasto Público.....	61
Gráfico No. 3 Relaciones causales por Seguimiento de Procesos.....	63

## RESUMEN

La lucha emprendida por el pueblo afroecuatoriano buscando la reivindicación de su cultura y sus derechos tanto individuales como colectivos se han configurado dentro de políticas públicas encaminadas a impulsar el desarrollo en todos los ámbitos de inclusión y crecimiento de este pueblo, estas políticas públicas consagradas en la Constitución ecuatoriana de 2008 pretenden lograr la igualdad de oportunidades a través de medidas de acción positiva conducentes.

El presente trabajo se centra en el análisis de la política pública de educación superior identificando el proceso del diseño e implementación de la política para el acceso a la educación, basada en el marco analítico de los instrumentos de política (Modelo NATO) y su correspondencia con la garantía de los derechos fundamentales, esto guiado por cada uno de los recursos, que en este caso, los actores estatales utilizan para la producción de bienes y servicios. Estos instrumentos de política son desarrollados a través del estudio de los datos y la información que el gobierno produce, las normas jurídicas, los reglamentos, los recursos financieros que hace posible la ejecución de las políticas y la organización que se maneja alrededor de los actores e instituciones responsables de la misma.

Las herramientas analizadas explican la priorización de algunos instrumentos de la política pública de acceso de los afroecuatorianos a la educación superior dentro del periodo de estudio del año 2008 al 2013, en el que su desarrollo se ubica en los objetivos planteados de acuerdo a la igualdad y la efectivización de los derechos. El análisis conlleva no solamente a registrar el cumplimiento de la normatividad, sino, el de examinar todas las instancias de garantía del derecho a la educación y las acciones afirmativas en beneficio del pueblo afroecuatoriano.

Contiene algunos aspectos relacionados con la creación de la política pública educativa en beneficio de este grupo social, planteados en la Ley Orgánica de Educación Superior (2010) pero que deja entrever algunas brechas, en el sentido del cumplimiento y operativización entre las políticas educativas y las políticas de inclusión.



## INTRODUCCIÓN

Siendo el objetivo de las garantías establecer formas y mecanismos para reparar las violaciones de derechos y reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, es posible implantar estructuras que maximicen la eficacia de los derechos fundamentales en concordancia con la estipulación constitucional.

Este trabajo de investigación se enfoca en las garantías de derechos a partir del análisis del diseño y la implementación de la política pública educativa, tomando en cuenta la relación entre las exigencias y demandas de la sociedad y las herramientas que emplea el Estado para solucionar las problemáticas, esto mediante el estudio de los instrumentos que constituyen para fundamental de una política

El primer capítulo plantea enfoques teóricos que aproximan el entendimiento de las políticas públicas como garantía del derecho a la educación, desde los análisis de autores como: Ferrajoli (2006) con su teoría garantista para explicar la imposición del derecho al Estado y la validez del ordenamiento con su exigencia o vigencia de las normas, puntualizando a la constitución como ley supraordenada a la legislación y otorga la posibilidad de que ésta sea el marco que permita la protección de los derechos.

Así entendido, el enfoque teórico de las políticas públicas abordado por Roth (2010), Parsons (2007), entre otros, explica la finalidad con la que fueron creadas y direccionadas hacia la obtención de resultados positivos. El cómo y el para qué son la base que los gobiernos incorporan en el análisis de los diferentes problemas como ente ejecutor, evaluador y de control de los servicios públicos garantizando los derechos regulados en base a una serie de disposiciones.

En base a la serie de etapas o desarrollo de la política pública se trata la implementación de políticas desde las proyecciones diseñadas a partir de la toma de decisiones gubernamentales. La implementación de la política dispone de los elementos que explica la teoría causal para llegar al objetivo quitando la brecha entre las causas y efectos.

También se analizan las posturas de Howlett (2009) y Hood (2007) respecto a los instrumentos de política como es el modelo NATO (“Nodality”, autoridad “Authority”, tesoro “Treasure” y organización “Organization”) que da cuenta de las herramientas que utiliza un gobierno para formular la política pública. Todos los recursos, s que se emplean en las políticas públicas constituyen un papel fundamental en las acciones del gobierno y la identificación de las dinámicas de la toma de decisiones.

En el segundo capítulo se explica la temática sobre la política pública de educación superior en el Ecuador y la reforma de la educación a través de las diferentes competencias administrativas del Gobierno, se destaca la alineación que se construyó a partir de la Constitución ecuatoriana de 2008 creando una ley reguladora de la educación superior que se acoge a los principios de la misma. Se establecen los elementos clave que hacen la política de educación superior que conllevan a la realización de sus objetivos en un ámbito general.

Se manifiesta en el marco normativo la legislación educativa en el que se presenta las regulaciones básicas y las normas para promover el desarrollo sistémico de la educación, considerando el carácter plurinacional e intercultural del Estado. Están planteadas las transformaciones en materia de acceso a la educación para los sectores rurales, los grupos étnicos como los indígenas y afroecuatorianos. Esta transformación recoge las intervenciones históricas en la aplicación de las políticas públicas para incurrir en los cambios sociales.

Las políticas de inclusión social del pueblo afroecuatoriano están sustentadas en el alcance del desarrollo humano con el pleno goce de la ciudadanía y con la plena libertad cultural, en la investigación se sustenta los programas de acción afirmativa que podrán garantizar que la población afroecuatoriana tenga igualdad de condiciones, para ello se contemplan los recursos o reformas económicas políticas y educativas que permitan acceder a los demás derechos humanos.

El análisis del acceso educativo tiene mucha relevancia en el sector de la educación superior por ser un factor estructurante en las oportunidades de desarrollo, dentro del análisis planteado en el segundo capítulo se efectúa el estudio de las acciones afirmativas o políticas de cuotas basadas en el principio de igualdad.

Para finalizar en el tercer capítulo se consolida el análisis de la política pública de educación a través del modelo NATO, prevaleciendo algunos tipos de instrumentos, señalado desde el año 2008 hasta el 2013, este trabajo permite ver desde un enfoque de derechos como las políticas educativas han recorrido muchas estrategias en las que se contemplan si para el caso del pueblo afroecuatoriano es implementada con las estrategias de inclusión a los sectores estratégicos respaldado en las declaraciones del Estado intercultural y plurinacional garante de derechos.

## **CAPÍTULO I**

### **LA EDUCACIÓN DENTRO DE UN MODELO DE ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS.**

Ecuador ha provocado un profundo debate desde, los años de las constituciones liberales, hasta las garantistas, un ejemplo la Constitución ecuatoriana de 2008 que considera a la educación como un deber primordial del Estado y la sociedad, y un derecho fundamental de la persona; y por tanto debe ser asegurado. Esta Constitución reafirma la condición de derecho humano y forma parte de la construcción de políticas públicas con la participación de diferentes actores.

Este nuevo escenario en el que se enmarca el campo educativo, pone especial énfasis en la garantía de los derechos fundamentales, la erradicación de las desigualdades socio-económicas y la discriminación. Variables que en la medida que son aplicadas pretenden cerrar brechas en apariencia insondables, y que dejaban al descubierto la imposibilidad de acceder a ellas vistas como una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de grupos étnicos históricamente relegados.

La búsqueda con denuedo y constancia de estos grupos, para encontrar las vías que les condujere, a gozar de los privilegios de los demás ha provocado en los afroecuatorianos, por nombrar uno de ellos, el deseo de involucrarse en estos procesos de cambio y lograr en un mediano plazo la eliminación total del discrimen y segregación racial.

El principal argumento para motivar el análisis en el campo educativo tiene relación directa con los derechos y principios de igualdad y justicia. Varias teorías coinciden, en que, el derecho a la educación debe ser ejercido independientemente de las condiciones económicas, sociales o culturales de una persona, para que genere igualdad de oportunidades y participación dentro de la sociedad.

Es concomitante lo uno con lo otro, pues no puede existir igualdad de oportunidades en una sociedad, en la cual se irrespeten principios universales, que por serlo deben cobijar a todos por igual. Pues la educación conlleva una verdad intrínseca en capacidad de alcanzar una mejor calidad de vida.

Para el análisis de las garantías constitucionales y principalmente la garantía del derecho a la educación, es oportuno el acercamiento a los elementos teóricos que permitan aportar la importancia de los derechos en las constituciones y el valor de las políticas públicas dentro de las transformaciones sociales y políticas.

Para ello hay que precisar lo que significa el Estado de Derecho y ubicar los derechos a partir de este modelo de Estado, Ferrajoli (2006) parte de que este concepto, posee

implicaciones propias del derecho con el contacto con la sociedad, además del aporte del enfoque de las constituciones rígidas y su vinculación con el modelo de Estado de derecho desde la perspectiva neoconstitucional.

Es importante resaltar el tema de la educación en un Estado de derechos, puesto que, es la materialización de la dignidad humana a través de la aplicación de los derechos que se hacen efectivos en la construcción y ejecución de las políticas públicas. Razón demás para analizar algunas perspectivas del modelo de Estado de Derecho.

### **1.1 Estado de derecho**

El Estado de derecho surge del diagrama del Estado legislativo, que se configura como un resultado inevitable para la afirmación del principio de la legalidad. Dentro de este contexto la adjudicación del liberalismo como doctrina, se tornó uno de los momentos relevantes que permitieron instaurar el Estado de derecho como fórmulas de control y ejercicio del poder.

Ferrajoli (2002) en este sentido presenta dos modelos tradicionales de Estado de derecho: los formalistas y los sustancialistas, el primero "designa cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos por la ley y ejercitados en las formas y con los procedimientos legalmente establecidos" (2002: 187); en este segundo modelo normativo, hace referencia a los poderes públicos sujetos a la ley. Desde esta perspectiva Ferrajoli considera que:

Son estados de derecho aquellos ordenamientos en los que todos los poderes, incluido el legislativo, están vinculados al respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales. (Ferrajoli, 2002: 31).

El primer modelo referido al Estado legislativo de derecho y positivismo jurídico se desarrolla a través de la afirmación del monopolio estatal de la producción jurídica, Ferrajoli establece que el Estado de derecho moderno nace con la forma del Estado legislativo de derecho, en el momento en que ésta instancia alcanza realización histórica, precisamente, con la afirmación del principio de legalidad como criterio exclusivo de identificación del derecho válido y antes aún existente, con independencia de su valoración como justo. (2002: 190).

En tanto el segundo sentido el Estado de derecho designa solo los ordenamientos en los que los poderes públicos están sujetos a la ley, expresando que no solo están relativos a las formas, sino también a los contenidos. Ferrajoli hace hincapié que en este sentido sustancial los ordenamientos están establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales.

Así mismo Bobbio (1990: 47) desarrolla cada uno de los enfoques y modos del positivismo jurídico donde juega con la taxonomía que demanda el derecho. Con relación al modo de acercarse al estudio del derecho hace referencia a la caracterización del positivismo jurídico por la distinción entre derecho real y derecho ideal o de una forma equivalente entre derecho como hecho y derecho como valor, es claro que en cuanto a la funcionalidad del jurista debe ocuparse de las primeras formas de derecho.

El positivismo jurídico posee muchos significados y aspectos considerados por varias percepciones que le dan diferentes tonalidades a esta expresión, dentro de este marco, Bobbio (1990:44) plantea tres aspectos del positivismo jurídico que se han presentado históricamente, el primero se refiere al positivismo jurídico como un modo de acercarse al estudio del derecho, en el que considera que el positivismo jurídico, en su investigación, se enfoca en la delimitación del objeto, o que revela cierta orientación hacia el estudio de algunos problemas más que otros.

El segundo aspecto determina al positivismo jurídico a modo de teoría o concepción del derecho. Dentro de esto Bobbio manifiesta que entiende por teoría “un conjunto de aseveraciones vinculadas entre sí con las cuales cierto grupo de fenómenos son descritos, interpretados, llevados a un nivel muy alto de generalización y unificados después de un sistema coherente” (1990: 45).

Y por último, como una determinada ideología de la justicia, en el que entiende por ideología “cierta toma de posición frente a una realidad dada; esta toma de posición está fundada sobre un sistema más o menos consciente de valores, se expresa en juicios de valor que tienden a ejercer cualquier influencia sobre la realidad misma, conservándola tal como es, si la valoración es positiva, modificándola, si la valoración es negativa” (Bobbio, 1990: 45). Esta modalidad de positivismo jurídico o iuspositivismo da a conocer la independencia o la división conceptual del derecho y lo moral.

Según muchos críticos, el modelo iuspositivista pierde su capacidad explicativa, siendo inadecuado para representar el Estado constitucional contemporáneo. Dentro de este marco aparece el proceso de constitucionalización, en que se evidencia la actividad aplicativa del derecho, donde se utiliza constantemente el principio de proporcionalidad como la ponderación de los valores y principios constitucionales. Susana Pozzolo (2011) es clara en explicar que la dimensión constitucional debe entenderse como la dimensión axiológica del derecho positivo (Pozzolo, 2011: 69).

La denominación del neoconstitucionalismo se debe precisamente a la problemática generada por esta crítica frente al positivismo jurídico, que es plasmada como una discusión

entre legalismo y constitucionalismo que encuentra un punto de partida concepción de la estructura del ordenamiento jurídico.

En el estudio de derecho propio del Estado constitucional por tanto no es compatible con la separación entre el discurso jurídico y el discurso moral, Parece claro que desde esta perspectiva se enlaza aquella conexión entre Derecho y justicia que el positivismo habrá rechazado. (Pozzolo, 2011: 73).

En la transformación que se da del modelo de Estado de derecho y el positivismo jurídico al Estado constitucional de derechos se evidencia la validez de las normas jurídicas y se produce el cambio de paradigma de la jurisdicción, en el que abandona su concepción de producción jurisprudencial de derecho y se sujeta a la ley y el principio de legalidad como únicas fuentes de legitimación, dando paso al neoconstitucionalismo como nuevo esquema de ordenamiento, es decir que, el surgimiento de una nueva estructura de Estado basados en derechos constitucionales, rompe con las perspectivas de funcionamiento del Estado liberal y marca el apareamiento de constituciones que se extienden a los catálogos de derechos y a los mecanismos constitucionales para dar paso a su exigibilidad, esto está relacionado con las crisis de los sistemas democráticos (Carbonell y García Jaramillo, 2010:31). Luigi Ferrajoli, define al neo constitucionalismo como:

Un sistema de vínculos sustanciales, o sea de prohibiciones y de obligaciones impuestas por las cartas constitucionales, y precisamente por los principios y los derechos fundamentales en ellas establecidos, a todos los poderes públicos, incluso al legislativo. (Ferrajoli, 2007: 71)

En este modelo de Estado, lo primordial es el acatamiento total de la legislación, el ordenamiento jurídico e institucional e incluso la voluntad política de sus actores a la Constitución (Pozzolo, 2010: 211). Las variaciones al positivismo jurídico son justamente incitadas por el neoconstitucionalismo ya que en esta nueva estructura de Estado ya no se trata solamente de la limitación del poder, sino enfatiza la garantía de los derechos fundamentales.

La adaptación del ordenamiento jurídico se constata con algunos aspectos como la rigidez en la Constitución en el que se establece un modelo de control y garantía que permita constitucionalizar a las leyes y a sistema jurídico. Dentro de este ajuste las normas constitucionales se tornan totalmente aplicables. (Comanducci, 2010: 175).

Dentro de este nuevo enfoque neoconstitucionalista, o constitucionalismo contemporáneo Prieto Sanchís añade que son expresiones que sirven para aludir, de forma no siempre muy precisa, a distintos aspectos de una presuntamente nueva cultura jurídica (2009: 101), al que hace referencia la dimensión conceptual y metodológica del neoconstitucionalismo

Para entender el funcionamiento del constitucionalismo en el Estado constitucional expone dos alternativas fundamentales: la primera, la idea de la Constitución como marco y garantía, y la otra de la Constitución como camino vinculante. En el primer caso, se concibe la Constitución como un marco abierto a cuyo interior, en lo que respecta a algunos límites, se desarrolla libremente el juego de las fuerzas políticas. Mientras que en el segundo caso se postula una idea de Constitución como dirección y por tanto como ordenamiento de valores estructurados y dominantes para el desarrollo de la legislación (Sanchís, 2009: 109).

El constitucionalismo no equivale a garantismo, pero si representa el único marco institucional en que este puede realizarse; como modalidad del Estado de Derecho que impone límites formales y sustantivos al legislador democrático, que claramente visualiza y conoce los límites de su aplicabilidad.

## **1.2 Estado constitucional de derechos**

El planteamiento de este modelo Estado constitucional de derechos a diferencia del Estado constitucional de derecho se da principalmente por las formas diferentes de aplicación de los derechos, estas diferencias se encuentran enmarcadas en el caso del Estado social de derecho cuando la ley está sobre las instituciones, en cambio en el Estado constitucional de derecho está el principio de la constitucionalidad, en el que está incluida la aplicación de la propia ley. Este Estado protege el principio de legalidad subordinado a la aplicación directa de la Constitución (García Pelayo, 1991: 33).

El Estado constitucional nace de una transformación del derecho positivo derivado de cambios ideológicos que surgen de la crisis del Estado liberal, y su configuración se basa en la Constitución que viene a ser un punto de partida para el desarrollo de proyectos políticos (Zagrebel'sky, 2005).

El Estado constitucional es en donde la constitución determina el contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura de poder. La constitución es material, orgánica y procedimental. El Estado constitucional representa una fórmula del Estado de derecho, su realización es así la esencia del Estado de derecho es el sometimiento del poder al derecho y este solo cuando existe una verdadera Constitución comprende también al legislativo; de ahí se presenta la idea que el constitucionalismo es el perfeccionamiento del Estado de derecho.

El Estado constitucional de derecho representa la mejor o más justa forma de organización política (Sanchís, 2009: 102), Desde este contexto la determinación de la Constitución como una norma supraordenada a la legislación, es uno de los aspectos relevantes

en esta nueva configuración del Estado constitucional de derechos, Ferrajoli entiende por Estado constitucional de derechos aquel:

Que no se limita a programar sólo las formas de producción del derecho a través de normas procedimentales sobre la elaboración de las leyes, sino también sus contenidos sustanciales, vinculándolos normativamente a principios de justicia —la igualdad, la paz, la tutela de los derechos fundamentales—positivamente inscritos en las Constituciones.(Ferrajoli, 2004: 99)

Un aspecto dentro desde esta perspectiva es la ley, que manifiesta la voluntad soberana del pueblo, y mediante el nombramiento de representantes para que constituyan las demandas de todos dentro del Estado.

### **1.3 Garantismo**

La relevancia de las leyes dentro de esta norma supraordenada están ligadas a la materialización de los derechos y a la exigencia de su garantía Ferrajoli reconoce tres acepciones de garantismo:

- El Estado de derecho
- Teoría del derecho y crítica del derecho
- Filosofía del derecho y crítica de la política

Según una primera acepción, garantismo designa un modelo normativo de derecho: precisamente, por lo que respecta al derecho penal, el modelo de estricta legalidad. En la segunda acepción, el garantismo designa una teoría jurídica de la validez y de la efectividad como categorías distintas no sólo entre sí, sino también respecto de la existencia o vigencia de las normas.

En este sentido, la palabra garantismo expresa una aproximación teórica que mantiene separados el «ser y el deber ser» en el derecho; y en la tercera acepción, el garantismo designa una filosofía política que impone al derecho y al Estado la carga de la justificación externa conforme a los bienes y a los intereses cuya tutela y garantía constituye precisamente la finalidad de ambos. En este último sentido el garantismo presupone la doctrina laica de la separación entre derecho y moral, entre validez y justicia, entre punto de vista interno y punto de vista externo en la valoración del ordenamiento.

Además expone dos significados genéricos: un modelo de derecho y una propuesta de teoría general del derecho. El primer supuesto se presenta como una alternativa al Estado de derecho; el segundo, como una superación de los reduccionismos iusnaturalistas y positivistas.



Ambos significados confluyen en un axioma distintivo: el derecho como garantía de limitación al poder. (Ferrajoli, 2007:827). A manera de definición Ferrajoli manifiesta:

Las garantías no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional. Por eso, reflejan la diversa estructura de los derechos fundamentales para cuya tutela o satisfacción han sido previstas. (Ferrajoli, 2004: 25)

Ferrajoli ha insistido en que el paradigma garantista es uno y el mismo que el del actual Estado constitucional de derecho, o en que representa la otra cara del constitucionalismo, concretamente aquella que se encarga de formularlas técnicas de garantía idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos reconocidos constitucionalmente. El modelo garantista, en su dimensión normativa del derecho, cumple una función de limitación del poder

El garantismo defiende una concepción del Estado como instrumento al servicio de la protección de los derechos, que aparecen así como valores morales externos al orden jurídico y que desempeñan frente al mismo una permanente función crítica.

Las garantías de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, se refieren al tipo de constitucionales o legislativas. Las garantías constitucionales, es decir, establecidas por normas constitucionales, son a su vez de dos tipos: las garantías constitucionales primarias, consistentes en normas de competencia que imponen al legislador, de un lado, la obligación de producir leyes de desarrollo o de garantía de las normas constitucionales sustantivas y, de otro, la prohibición de modificar tales normas si no es mediante un procedimiento agravado; las garantías constitucionales secundarias, consistentes en las normas que confían a jurisdicciones de constitucionalidad la anulación de las normas legales constitucionalmente invalidas o la constatación de la omitida producción legislativa de las garantías primarias y secundarias de los derechos reconocidos.

### **1.3.1 Garantías constitucionales.**

Según Gregorio Peces Barba las garantías constitucionales pueden ser de dos tipos:

- La caracterización del Estado en la constitución, de la que desglosa como la división de poderes, la garantía de los derechos, el principio de estricta legalidad, el sistema democrático y participativo y el fin del Estado como el principal promotor y garante de derechos. Este tipo de garantía puede definirse de carácter general.

- El otro tipo de garantías, en el caso de Ecuador, son las normativas, políticas y jurisdiccionales y que tienen concordancia con los ámbitos de poder: legislativo, ejecutivo y judicial. Estas garantías pueden caracterizarse como específicas.

El objetivo de plantear garantías es establecer mecanismos para proteger y compensar las violaciones de derechos que se produzcan por algún acto del Estado o de sujetos del poder. El cumplimiento de los derechos se enmarca en esta teoría garantista considerada en todos los Estados. Luigi Ferrajoli clasifica a las garantías en dos: Garantías primarias y secundarias.

1. Las garantías primarias se refieren al sistema jurídico y las normas jurídicas, en esta dirección, establecen una primera garantía para las personas. Las normas constituirían el marco por medio el cual los organismos y los funcionarios del Estado tienen definidas sus competencias y controlan los derechos de las personas y naturaleza. Las garantías normativas actúan como mecanismo de protección de los derechos.
2. Las garantías secundarias son, a su vez, de dos clases.
  - Las políticas públicas, que resultan del poder administrativo de cualquier función del Estado, que proviene del poder ejecutivo y que se sintetizan en planes y proyectos.
  - Las garantías jurisdiccionales, que según Ferrajoli pueden ser llamadas técnicas, que son aquellas que dictan los jueces y que ejecutan justicia constitucional, a través de las acciones constitucionales.

#### **1.4 Derechos Fundamentales**

Los principios y derechos fundamentales contenidos en las constituciones materiales o de derechos, deben ser satisfechos y garantizados mediante la implementación de técnicas de garantías idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos constitucionalmente reconocidos

Se enmarca la concepción de los derechos fundamentales a manera de interrogantes como cuáles son y cuáles deberían ser, ésta taxonomía referida al trabajo de los varios autores que determinan la importancia de los derechos fundamentales en consideración con el estado de derecho. Ferrajoli propone una definición teórica puramente formal o estructural, de derechos fundamentales:

Son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status la condición de un sujeto, prevista de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicios de éstas. (Ferrajoli, 2001: 97)

Ferrajoli considera todos los derechos fundamentales son leyes del más débil en alternativa a la ley del más fuerte que regiría en su ausencia: en primer lugar el derecho a la vida, contra la ley de quien es más fuerte físicamente; en segundo lugar los derechos de inmunidad y de libertad, contra el arbitrio de quien es más fuerte políticamente; en tercer lugar los derechos sociales, que son derechos a la supervivencia contra la ley de quien es más fuerte social y económicamente.

#### **1.4.1 La educación como derecho fundamental**

Vista la educación como un derecho fundamental funciona como un derecho multiplicador: “cuando este derecho está garantizado, abre las puertas a otros derechos; en cambio cuando este derecho es negado, cierra el disfrute de todos los derechos humanos y perpetúa la pobreza”. Implementar esto significa integrar los derechos humanos en toda política educativa y en todos los niveles, locales y globales, enfatizando la “centralidad de los derechos humanos en todas las actividades”

Las obligaciones en materia de derechos humanos conciernen a todos los sectores del gobierno, más allá de la división horizontal o vertical de poderes y responsabilidades que haya. Los mismos deben ser coherentes normativa e institucionalmente, toda vez que los derechos humanos están interrelacionados e interdependientes. El marco jurídico de la educación, a consecuencia de los derechos y libertades de derechos humanos que supone implica todo un conjunto de obligaciones gubernamentales, la simetría entre derechos humanos y obligaciones estatales los hace sostenibles.

#### **1.5 La educación**

La educación es un proceso humano y cultural complejo. Para establecer su propósito y su definición es necesario considerar la condición y naturaleza del hombre y de la cultura en su conjunto, en su totalidad, para lo cual cada particularidad tiene sentido por su vinculación e interdependencia con las demás y con el conjunto (León, 2007: 596).

Aníbal León (2007) considera que la condición de la educación del hombre está generalmente sometida a la coerción y obligatoriedad, a las expectativas de otros. La educación busca la perfección, libertad, conducción y la seguridad del ser humano.

En este reconocimiento de la importancia de la educación considera cierta influencia por el juicio moral de los valores, por ello se plantea la posibilidad de que la educación tienda a ser moralista y de sancionar. La otra mirada que plante León es que la educación se propone como la acción responsable de la moralidad, de los valores, su preservación y transmisión a las generaciones más jóvenes que crecen con el derecho de poseer y heredar la cultura de sus antecesores, los valores y todo lo creado (2007: 600).

Se entiende que el ser humano es el objeto único de educación, a pesar de que su naturaleza no esté determinada desde el principio. La educación reconoce una visión del mundo y de la vida, una concepción de la mente, del conocimiento y de una forma de pensar, una concepción del futuro y una manera de satisfacer las necesidades humanas.

La educación está sujeta para formar sujetos y no objetos ya que es la construcción de algo que la cultura considera digno mantener. Debido a la condición natural del hombre que se encuentra en constantes cambios, la educación también los hace y cambia, ya que la educación es un intento humano racional e intencional que debe concebirse perfeccionarse en el ser natural total. A través de la educación los seres humanos terminan siendo una cultura de hombres y mujeres individuales en sí mismo.

La educación ayuda a superar y liberar al hombre de su conciencia natural ingenua para ganar una conciencia crítica problematizadora, liberadora (Freire,1998), todos estos aspectos son tematizados, organizados y conceptuados por la reflexión pedagógica que se da cuenta de su importancia para el hombre y la sociedad, que entiende que el conocimiento y la actividad cognitiva, la concepción de totalidad del ser, la ciencia y el lenguaje son definidos por la cultura, y termina creyendo que la educación expresará a la cultura y mediará entre ella y el ser humano desde muy temprano (León,2007).

Rousseau (1999) creyó que el hombre natural debía quedar intacto, porque la civilización y la cultura son fuentes de perversión y corrupción, y que el hombre natural es puro, feliz, bueno, y la educación debe preservarlo en ese estado y protegerlo de la civilización, de las máscaras del respeto, buenos modales, disciplina, orden, leyes.

El Estado asume el derecho de organizar, estructurar y orientar el pensamiento y la acción educativa de la cultura, además provee esquemas ideológicos para justificar unas prácticas y deslegitimar otras. La educación no puede deshacerse de la cultura y de la tradición.

Una de sus tareas es mantener firme es la cultura y la tradición y expresar los valores que le dan cohesión al pensar y a la acción de los sistemas sociales.

La educación no puede soslayar ni ignorar la cultura. Pero esa no es su única tarea, también le corresponde formar la personalidad del individuo para diferenciarse de otros y dela cultura, para mirar más allá de la cultura, formar en el individuo la voluntad individual de vivir y de poder, fortalecer el sentimiento y pensamiento individuales, subjetivos, para entenderse a sí mismo, sus propias leyes y a los demás. La educación se apoya en el respeto, la alabanza y el elogio, sin menoscabo de la exhortación y amonestación adecuada y oportuna.

Analizar la educación desde el enfoque de política pública mantiene propósitos que permitan el entendimiento del modo que los gobiernos y la sociedad civil derivan para resolver los problemas que se suscitan en el ámbito educativo. El hecho plantear política educativas con enfoque de derechos permite entender la participación de los diferentes actores en la toma de decisiones, es necesario establecer los conceptos básicos sobre las políticas públicas para correlacionar con el derecho a la educación y el desarrollo humano.

## **1.6 Políticas Públicas**

Varios son los enfoques teóricos de Políticas Públicas André Deubel Roth (2007) manifiesta que para definir el concepto de política pública es tradicional partir de la dificultad semántica que existe en espacio con el término *política*. Es precise seriarla por menos tres acepciones que se encuentran cobijadas por la misma palabra y que el idioma inglés.

Se distingue primero, la *política* concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés, segundo la *política* como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés, Y; finalmente, la *política a* como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés. La última de las acepciones es en la el autor pone énfasis. Roth (2007: 27), señala el concepto:

Política pública es un conjunto conformado por uno o varios colectivos considerados necesarios o deseables y por medio y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 1999: 14)

Considera que “el análisis de las políticas públicas examina una serie de objetivos, de medios y acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad, así como sus resultados y efectos” (Roth, 2007:28).

Heclo y Wildavsky (1974:15) han propuesto para ello una definición simple: "una política pública (*policy*) es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma". Merry y Thoenig (1986:8) definen la política pública como "la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad", Muller y Surel (1998: 13) consideran que una política pública "designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción.

Desde la perspectiva de Howlett y Ramesh (2003) definen las políticas públicas como el resultado de decisiones del gobierno que pueden estar orientadas a mantener o alterar el status quo. Wayne Parsons, (2007: 31-32) respecto a los temas de política pública, manifiesta que: "Se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas". También "estudian cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan" (Heidenheimer *et al.*, 1990: 3).

A partir de todas estas perspectivas se puede decir que el análisis de las políticas públicas tiene como objeto de estudio, el conjunto de dispositivos conformados por: los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios incluyendo el proceso de definición y de formación de estos, los medios y acciones procesados, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental, y los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas.

### **1.6.1 Ciclo de políticas públicas, como enfoque teórico**

El ciclo de políticas propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas. Es así como esta herramienta propuesta por Jones (1970) distingue cinco fases en la vida o el desarrollo de una política pública:

- **Identificación de un problema.**

Cuando se advierte el apareamiento de un problema público, el sistema político lo incluye en la agenda política de una autoridad pública.

- **Formulación de soluciones.**

Corresponde al análisis, elaboración y negociación de las respuestas para establecer un proceso de acción por la autoridad pública.

- **La toma de decisión.**

La autoridad pública competente elige la solución adecuada que se convierte en política legítima.

- **La ejecución del programa (implementación).**

Constituye la fase de la ejecución de la política elegida aplicada a la solución del problema detectado.

- **La terminación de la acción (evaluación).**

Es la evaluación de resultados al final de la acción emprendida.

El cumplimiento de las fases del ciclo depende de las características de la política y de haberse cumplido con los requisitos previos para su establecimiento. Para Wayne Parsons (2007: 623): “la principal característica de la formulación de políticas, parece ser que ésta suele estar, con demasiada frecuencia, menos motivada por la consecución de objetivos orientada a reaccionar a los objetivos coyunturales”.

### **1.7 Proceso de implementación de las políticas públicas.**

El proceso de la hechura de la política pública se ha podido visualizar mediante el trabajo legislativo del gobierno, en él se encuentra el poder de decisión. Cuando una política empieza a ejecutarse desenlaza una cadena de oportunidades, decisiones e intereses, responsabilidades, en sí, mucho trabajo que desata un proceso complejo en el que debe existir mucha correlación entre las diferencias y las acciones colectivas.

En efecto, los problemas del gobierno crecen a medida de sus intentos. Son más los intentos gubernamentales, más el gobierno está obligado a intervenir en las conductas de las personas y más debe extraer de los ingresos personales. Aaron Wildavsky, (1979: 4)

Según (Wildavsky, 1979: 10) el fracaso de las políticas tiene muchas causas, en el que las decisiones gubernamentales son las más mencionadas. Las estrategias diseñadas pueden no producir los resultados esperados, en este sentido las decisiones gubernamentales son cuestiones básicas para proyectar el objetivo a alcanzar.

Uno de los puntos clave y uno de los más frecuentes cuestionamientos es el fracaso de la decisión y su aplicación, la rutina en los procedimientos, la incompetencia técnica pueden ser determinantes en la ejecución de las decisiones, por ello el diseño y la ejecución de políticas adquieren notablemente la división entre los que deciden y los que operan y un claro objetivo en el que hay una decisión política y luego una simple administración.

Al analizar los actos administrativos dan cuenta de los cambios que se generan a la hora de ejecutar una decisión política y al intentar implementar, ese proceso forma parte del *policymaking* (Lindblom 1980. 64). Esto se dio inicio con la tendencia a bajar los estudios de

las políticas al momento decisorio del gobierno y con ello la selección de las mejores opciones para llegar al objetivo.

En el año de 1964 se instauró el famoso “presupuesto por programas” en el gobierno federal norteamericano en el que mucha cantidad de analistas procedieron a desarticular los fines de la legislación con objetivos que incluían fines de comprobación y evaluación y a diagramar las acciones que contengan recursos, tiempos, situaciones, técnicas para llegar a la meta. Este enfoque privilegió el diseño y nivel de decisión de las políticas.

Este momento marcó un inicio al término de implementación y la generación de nuevos conceptos que enriquecen el análisis de las políticas. Dolbeare y Hammond (1971: 137-138) proponen la importancia que para un programa pueda tener el conflicto en sujeto a los objetivos, cuando insinúan que "las posiciones valorativas de funcionarios y líderes pueden ser determinantes para el resultado final de la política".

Pressman y Wildavsky plantean una definición determinada de la política como teoría o hipótesis causal, como "una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y" (1973: 15). Lo que nos dan a entender estos autores es que lo que se llega a implementar es la hipótesis causal que constituye la política, siendo así el objetivo o el evento aún irrealizado pero que se espera lograr como efecto de un proceso causal que se ejecuta a través de determinadas condiciones iniciales y seguido por la sucesión de acciones de implementación.

El proceso de convertir un pensamiento en un modo de acción efectivo y el hecho de convertir un deseo en una realidad efectiva son dos sentidos de implementación que conllevan a establecer el tránsito del concepto de lo abstracto a lo real y de lo probable, a lo efectuado.

Los cuestionamientos acerca del problema de implementación van más allá del incumplimiento o fracaso de la política ya que hay que entender cuáles son los factores que transforman un proceso que debe ser operativo en una acción inconcluyente. Según Pressman y Wildavsky manifiestan que todas las políticas introducen procesos causales en la sociedad puede no desarrollarse en el sentido inicial y con la eficacia esperada además el de originar nuevos problemas o empeorar los viejos.

Por ello consideran que la implementación es “la capacidad de forjar las piezas subsiguientes de la cadena causal” Pressman y Wildavsky (1973: 30) la opción es la de contar con una teoría causal precisa que permita constituir una relación más directa entre causa y efecto, sin la intervención de muchas piezas causales, la idea es entonces la minimización de las piezas causales del nexo causal.



Desde esta perspectiva el diseño de la política es un modelo de análisis que no se puede desligar del proceso de implementación ya que diseñar implica la inclusión de la secuencia de las acciones que lleven al último efecto que conduzcan al objetivo esperado. La implementación no debe ser separada de la política por ello las dificultades de la implementación deben ser parte de la formulación inicial de la política. La implementación no debe ser concebida como un proceso que sucede después independientemente del diseño (Aguilar, 1973: 143).

El proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control. (Aguilar, 1977: 51). Todo el proceso de diseño de las políticas y los programas de implementación es importante hacerlos a largo plazo para que se puedan cumplir las demandas de las instituciones del gobierno representativo.

La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos o grupos públicos y privados, con propósitos a la realización de objetivos previamente decididos (Van Meter y Van Horn, 1971:144). Con esto dan a entender que la fase de implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones han determinado las metas.

### **1.8 Análisis de las políticas públicas desde los instrumentos**

De acuerdo a la perspectiva de Linder y Peters (1989), el análisis de las políticas públicas a partir de los instrumentos, reconoce algunas tareas como: “reforma de la utilización o del grado de utilización de instrumentos que ya existen, los cambios de instrumentos sin cambios de fines, o los cambios de metas que atraviesan por el cambio de instrumentos o el cambio de estos que transforma los objetivos y los resultados” (Linder y Peters, 1989:45).

Todo el quehacer de los actores políticos tiene que ver con esta perspectiva, en que se da a conocer los instrumentos en el que se incluyen las decisiones y los conflictos políticos que generan el privilegio de algunos instrumentos entre los diferentes actores y las organizaciones. En general, los procesos se componen de políticas, a partir de los instrumentos, permite encontrarse con la problemática y la alternativa de encontrar una solución hablado de política pública, puesto que los instrumentos son los medios o herramientas que los gobiernos utilizan para la aplicación de sus políticas (Howlett y Ramesh, 2009).

Un instrumento de política es de lo que se compone las políticas públicas por ello debe relacionarse de manera coherente entre sus objetivos y los instrumentos que se va a aplicar. El

instrumento es el resultado de la correlación entre el tipo de decisión que se tome, el objetivo a alcanzar y las herramientas a utilizar para el logro de tal objetivo.

La formulación de una política, señala la existencia de relaciones entre un conjunto de actores políticos participantes en el instante de la toma de decisiones que pueden lograr que determinadas ideas y reglas institucionales que predominen en la persecución de objetivos propios a partir de la selección de cierto tipo de instrumentos para solucionar un problema determinado. Los instrumentos en la formulación de una política pública puede proporcionar al investigador varias herramientas de análisis, la selección de ciertos instrumentos mantienen la comprensión de un problema público, por tanto elección está sujeta a presiones y conflictos que surgen en la interacción de los distintos actores en un contexto político específico (Howlett y Ramesh, 2009).

El privilegio de que un instrumento sea elegido sobre otro va a depender del debate que se sitúe entre los que realizan el análisis de política, por lo cual varios diferentes autores han intentado elaborar una taxonomía que permita ubicar, dentro de una categoría, el privilegio de uno u otro instrumento por parte de los tomadores de decisiones. En esta discusión se puede remontar hacia mediados de los años cincuenta del siglo XX con Lasswell, quien objetaba que los gobiernos han desarrollado un número limitado de estrategias que involucraban la gestión de cierto tipo de herramientas con el fin de influir en el resultado de la política (Lasswell, 1958).

Anterior a Lasswell, Dahl y Lindblom (1953) llegaron a clasificar los instrumentos por su grado de penetración y la dependencia de la agencias emisoras o del mercado. Theodore Lowi (1972) retoma las ideas de sus antecesores en materia de instrumentos y crea el primer modelo abarcador de los instrumentos de política, privilegiando los periodos la actividad gubernamental, su clasificación frente al instrumento consistía en aclarar la especificidad de la meta, la coerción y la aplicabilidad real del instrumento (Howlett y Ramesh, 2009).

De Brujin y Hufen (1998) identifican una clasificación más amplia y señalan la existencia de tres tipos de instrumentos: los supeditados a la regulación y que tienen un carácter coercitivo; los incentivos de carácter financiero que están destinados a modificar ciertas conductas y por último, los instrumentos de transferencia de información (De Brujin y Hufen, 1998).

Los instrumentos logran incidir y producir cambios en la vida de los ciudadanos y así afectar a la capacidad de acceso a lo público. Siguiendo los autores mencionados anteriormente, los instrumentos de acción de las políticas públicas se pueden clasificar en:

- a) Las normas jurídicas: que es a través de ellas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas. De igual manera limitan la discrecionalidad en la actuación del personal político y funcional.
- b) Los servicios: se refiere a la necesidad de servicios del personal, así como una infraestructura humana, organizativa y de material, sobre la que se apoya para la elaboración y aplicación de las políticas.
- c) Los recursos financieros: Son políticas regidas para mejorar los recursos económicos materiales y técnicos, y por último se encuentra:
- d) La persuasión: Es un instrumento efectivo en tanto los ciudadanos consideren al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad.

Otra clasificación referente al análisis de los instrumentos está establecida por las escuelas o corrientes de pensamiento que equilibran Linder y Peters (1998) en primer lugar se encuentra la escuela funcionalista, esta permite que a un grupo de instrumentos se les impute todo el poder, debido a que la selección de un tipo de instrumento puede determinar el éxito o el fracaso de una política; en segundo lugar, hallamos la escuela procedimental, esto se refiere a que el instrumento por sí no es una condición definitiva sino que los instrumentos dependen de sus particularidades de aplicación.

La tercera escuela es la que plantea la teoría constitutiva, que permite que el instrumento puede y debe ser elegido en función de sus tipos de rendimiento y su nivel de cumplimiento de las necesidades de un problema dado. La mejor opción es seleccionar el instrumento más adecuado a la solución del problema. Finalmente la cuarta escuela, la constructivista, señala que lo más importante es el contexto, este instrumento es una práctica socialmente construida.

## **1.9 El modelo NATO**

Se han elaborado muchas propuestas para alcanzar las clasificaciones de los instrumentos de política, sin embargo, existe una tipificación ideada por Christopher Hood (1986) que define y constituye los instrumentos clasificándolos a partir de su naturaleza recogiendo y agrupando todas las categorías de instrumentos aludidos anteriormente en cuatro grandes tipos de instrumentos de política que cualquier gobierno tiene a su disposición. Los tipos de instrumento son: información “Nodality”, autoridad “Authority”, tesoro “Treasure y organización “Organization” (Howlett, Ramesh& Perl, 2009). El modelo NATO de Hood es una de las tipologías más usadas para clasificar los instrumentos de política pública.

**Los instrumentos de información o nodalidad.-** Representan los recursos de información que maneja el gobierno, en este tipo de instrumento se encuentran las campañas informativas, donde la información se muestra de acuerdo a la expectativa pública para que el público logre sacar sus propias conclusiones; se encuentra también el tipo de información que es popular con el fin de provocar en parte de la población una respuesta exógena, se realiza la circulación de información de acuerdo a elementos de persuasión, indicadores de desempeño y consultas. Esta herramienta puede afectar el comportamiento de los individuos e influenciar en las percepciones de ciertas políticas.

**Los instrumentos de autoridad o legislativos.-** Están compuestos a los instrumentos de cumplimiento y sanción, en especial, la elaboración de normas o leyes. Esto se incluso al uso del control llamado de “orden y mando”, esta regulación se lleva a cabo a través por organismos públicos en la que protegen las sanciones por conductas que no estén dentro de la normativa

**Los instrumentos del tesoro.-** Se fundan en los recursos financieros del gobierno, es decir, en la capacidad que tiene un gobierno para recaudar y desembolsar recursos.

En instrumentos del tesoro se hallan: incentivos fiscales, préstamos, impuestos y tasas.

**Los instrumentos de organización.-** Son los encargados de la gestión del gobierno. Implican el uso directo de organismos estatales y no estatales para incentivar ciertos comportamientos. Según Hood esta herramienta comprende la reorganización y la consolidación de actividades gubernamentales y no gubernamentales.

Un instrumento constituye una parte esencial de una política y de la acción de un gobierno, por lo que está propuesto para una función específica, como es la de orientar el comportamiento de ciertos tipos de actores en determinado momento. Analizar una política a partir de los instrumentos permite identificar las dinámicas en la toma de decisiones, las percepciones sobre los diferentes instrumentos y los efectos sociales y políticos que un determinado instrumento puede tener. El análisis está determinado así, por el énfasis que se haga en la etapa del proceso de la política y en la elección del instrumento o de los instrumentos, puesto que una política puede estar definida por una combinación de varios instrumentos.

### **1.9.1 Instituciones como instrumentos**

El análisis de políticas públicas, desde los instrumentos, permite evidenciar los cambios que se producen en cualquiera de las etapas del proceso de las políticas públicas. Los instrumentos se los puede idear como instituciones, porque al igual que las instituciones, un instrumento es un conjunto de reglas, normas y procedimientos que gobiernan las interacciones y los comportamientos de los actores y las organizaciones, es decir, una norma puede ser un instrumento o una institución, lo que significa que los actores, ya sean sociales o políticos, tienen oportunidades de conductas diferentes de acuerdo a los instrumentos seleccionados (Peters y Nispen, 1998).

Estudiar los procesos de formulación de políticas, a partir de los instrumentos, permite observar el abordaje de la problemática y la puesta en práctica de una solución, ya que los instrumentos de política son los medios o dispositivos reales que los gobiernos utilizan para la aplicación de sus políticas (Howlett y Ramesh, 2009). Ahora bien, la selección de uno o varios instrumentos de política puede estar determinado por varias razones.

De acuerdo con Van Nispen (1998: 204-217), la selección de los instrumentos va de la mano con los objetivos de cada institución. La selección de los instrumentos podría estar motivada por razones culturales o institucionales, puesto que una institución puede estar más familiarizada con algunos instrumentos más que con otros.

Un instrumento de política no es neutral y representa los valores de una institución. Por ello, tenemos que hacer una distinción entre medios aceptables e inaceptables. En la mayoría de casos las negociaciones son preferibles a la utilización de la fuerza, y la prevención se considera mejor que la solución de los problemas sociales. Una investigación pública, a menudo va dirigida a la aceptabilidad de un instrumento específico por parte de las autoridades públicas y no necesariamente por la legitimidad de los objetivos (Van Nispen et al., 1998: 210). El instrumento de política tiene la capacidad de funcionar como institución porque instaura una serie de comportamientos, limitando o posibilitando las acciones de los diferentes actores en ciertos contextos, por lo que puede obligar al Estado a hacer algo frente a una problemática social, articulando el modo en la que se generan las interacciones entre los distintos actores.

Los aportes conceptuales de los diferentes abordajes que se han realizado sobre los instrumentos de políticas públicas se vinculan con la existencia de los derechos. El interés se centra en la efectivización de las políticas públicas de educación en el Ecuador para el desarrollo del pueblo afroecuatoriano.

## **CAPÍTULO II**

### **LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR: PERIODO 2008-2013**

#### **2.1 El sistema educativo ecuatoriano.**

El Ecuador después de los años 60' se estableció como uno de los países de América Latina con los más altos porcentajes en la valoración de la escuela pública, dentro de éste contexto se dieron crisis educativas por la fragmentación del sistema educativo desde los diferentes sectores públicos y privados que insistían permanecer en la lógica neoliberal y en la sujeción de las prácticas sociales y los procesos de privatización de los bienes públicos.

Las políticas educativas en el Ecuador en los años noventa fueron introducidas a través de proyectos financiados con créditos de la deuda externa, esto condujo a que las políticas neoliberales afecten el derecho humano a la educación y que las competencias sean transferidas del Estado al sector privado causando, de esta manera, que los créditos produzcan efectos negativos en todos los proyectos de emprendimiento educativo.

Las condiciones de aplicación del neoliberalismo en la educación, buscaban responder a la realidad social, esto con la finalidad de reestructurar las reformas administrativas y educativas impuestas desde la óptica de los bancos multilaterales (Isch, 2008:26). A partir de este periodo las políticas educativas en el Ecuador aplicaron estrategias de descentralización de la educación, este proceso se trata de las transferencias de las competencias tanto pedagógicas como administrativas del Gobierno central a los gobiernos locales.

Otra de las políticas educativas durante esa época fue la creación de sistemas de evaluación de logros académicos, países como: El Salvador, Chile, Honduras, Colombia, Brasil, República Dominicana, Argentina, Costa Rica, Bolivia, Uruguay, Nicaragua, Venezuela, México y Ecuador aplicaron sistemas de evaluación del aprendizaje que servían para ajustar de las políticas educativas.

El giro en el área educativa se dio a partir del año 2007 con la llegada de Rafael Correa al poder con los nuevos proyectos y reformas de gobierno. Las reformas se alinearon a la corriente pedagógica constructivista, pese a esto su impacto era bajo para superar las viejas prácticas tradicionales. En la Constitución del Ecuador de 2008 se dispuso un mandato para aprobar una ley reguladora de la educación superior para que pueda ir acorde con los principios establecidos en la misma.

Dentro del Sistema educativo ecuatoriano, la educación también es vista desde la línea del derecho, ésta contemplada en la Constitución ecuatoriana, en la que se ha consagrado el principio de la supremacía cuya ilustración fue realizada por Hans Kelsen a través de la figura de pirámide invertida (Castro, 2003). En la Constitución ecuatoriana de 2008 se refleja en el artículo 424 que: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.” Actualmente el Ministerio de educación es quien rige la autoridad sobre el Sistema Nacional De Educación.

El derecho a la educación genera el cumplimiento de los derechos fundamentales, como el acceso a los alimentos, a la salud, a un empleo y de igual manera incentiva la no discriminación y a la igualdad, así como lo plantea Katarina Tomasevski que el derecho a la educación “funciona como un multiplicador, realizando todos los derechos y libertades cuando es garantizado, y poniendo en peligro a todos ellos cuando es violado” (Tomasevski, 2006), por ello a educación debe cumplirse para todos los sectores y en especial para los marginados o los que a lo largo de la historia han sido empobrecidos.

Es necesario resaltar que el derecho a la educación debería darse en un contexto democrático, en la que la participación de los diferentes actores debe ser constante para la definición de políticas aplicadas por los diferentes sectores de gobierno. La exigibilidad de la sociedad y en especial desde los grupos étnicos promueve la creación de nuevos escenarios para poder estar en concordancia con sus requerimientos.

## **2.2 Marco legal que sustenta el Sistema Educativo Ecuatoriano**

La legislación educativa ecuatoriana tiene como marco de referencia la Constitución Política del Estado ecuatoriano, que se fundamenta en la necesidad de “fijar principios y fines generales que deben inspirar y orientar la educación, establecer las regulaciones básicas y determinar las normas fundamentales que contribuyen a promover y coordinar el desarrollo integral de la educación”. Este texto constitucional en cuanto al tema de educación plantea:

- El Art.3 numeral 1 manifiesta que: es “deber del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes;”

- La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo (art. 26).
- La educación se centrará en el ser humano y deberá garantizar su desarrollo holístico, el respeto a los derechos humanos, a un medio ambiente sustentable y a la democracia; obligatoria, intercultural, incluyente y diversa; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; (...) es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos, la construcción de un país soberano y es un eje estratégico para el desarrollo nacional (art. 27).
- La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente (art. 28).
- La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive (art. 28).
- El Estado garantizará la libertad de enseñanza y cátedra y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural (art. 29).
- La educación como servicio público se prestará a través de instituciones públicas, fiscomisionales y particulares (art. 345).
- Existirá una institución pública, con autonomía, de evaluación integral interna y externa que promueva la calidad de la educación (art. 346).
- El Estado garantizará al personal docente en todos los niveles y modalidades, estabilidad, formación continua, mejoramiento pedagógico y académico, y actualización, una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos. La ley regulará la carrera docente y escalafón, establecerá un sistema nacional de evaluación de desempeño y la política salarial en todos los niveles. Se establecerán políticas de promoción, movilidad y alternancia docente (art. 349).
- Que, el Art. 351 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Sistema de Educación Superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del Sistema de Educación Superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad,



pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global;

Estos artículos reflejan en gran medida las exigencias y demandas de la sociedad con algunas organizaciones interesadas en el cambio. Con el incremento de la inversión social como porcentaje del PIB el presupuesto asignado para la educación permitió la eliminación de algunos rubros como el cobro a los padres de familia. Algunos componentes en el ingreso a la educación como la matrícula pagada ponían muchas barreras para el acceso al derecho educativo y la eliminación de la misma condujo al incremento de la cobertura educativa.

A partir de la reciente aprobación de la Ley de Educación los cambios han sido positivos en cuanto a la reestructuración del sistema educativo nacional en que consideró el carácter plurinacional e intercultural del Estado, reconociendo la educación intercultural bilingüe, siendo ésta una conquista histórica de las nacionalidades indígenas.

La demanda de la educación a fines del siglo XX crece gradualmente, el ingreso a la educación superior por ejemplo, aunque en menor cantidad, se ha visualizado un incremento, estos datos se pueden percibir a través de los datos del censo poblacional 2010 y las encuestas nacionales de empleo y desempleo - INEC.

### **2.3 Políticas educativas en el Ecuador**

La educación en el Ecuador presenta cambios y transformaciones respecto a los índices de acceso a la educación, esto se produce desde la década de los noventa. El aumento de la escolaridad se da por los logros educativos que se alcanzaron en el nuevo milenio y que mejoraron el acceso tanto para hombres y mujeres, para los sectores rurales, los grupos étnicos como los indígenas y afroecuatorianos. El Ecuador manifiesta que la educación establece el acceso equitativo y la igualdad de oportunidades educativas, teniendo consideración todos los factores que producen algún tipo de impacto social sobre la educación y el desarrollo humano.

A partir de estas obras se originó una lucha social muy importante por la educación, esto desarrolló tres consultas nacionales “Educación Siglo XXI”, en las que participaron diferentes sectores del país y logrando algunos acuerdos. La primera consulta elaborada en 1992 instituyó las “Bases del Acuerdo Nacional, la segunda consulta fue el complemento de la primera esta se dio a cabo en 1996. Y una tercera consulta que fue más pragmática se estableció metas puntuales, una de ellas fue por primera vez en la historia nacional la creación de un Plan Decenal 2006-2015 (Ministerio de Educación y Cultura, 2006).

Las políticas principales de este plan contienen:

1. Universalización de la educación inicial de cero a cinco años.
2. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo años.
3. Incremento de la matrícula del bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de la población en la edad correspondiente.
4. Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación continua para adultos.
5. Mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas.
6. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.
7. Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.
8. Aumento del 0.5% anual en la participación del sector educativo en el Producto Interno Bruto (PIB) hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos del 6% del PIB

La aprobación de estas políticas se dan mediante consulta popular el 26 de Noviembre de 2006, contando con la participación de todos los sectores educativos y la mayor parte de las organizaciones sociales, de esta manera, el Plan fue aprobado con más del 66% de los votos y un voto negativo de menos del 8%. El Plan Decenal se convirtió en una propuesta educativa que adoptó el gobierno de Rafael Correa para adoptar la construcción de una política educativa para la era del conocimiento y la información.

Con las nuevas reformas establecidas en la nueva constitución aprobada mediante un referendo constitucional el 28 de Septiembre de 2008, fue reconocida como garantista de derechos y la muestra de un nuevo constitucionalismo. A esta nueva aprobación se estableció como punto principal el Sumak Kawsay o Buen Vivir como nueva política de desarrollo que impulsa la equidad, la solidaridad y la convivencia entre seres humanos.

El Buen Vivir se encuentra presente en educación como principal rector el sistema educativo, principalmente vista como el derecho que garantiza las oportunidades de la sociedad y visto el Buen Vivir como un eje esencial de la educación por ser parte del proceso educativo basado en los principios del Buen Vivir. El plan nacional del Buen

Vivir contempla:

- Art. 26.- La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.
- Art. 27.- La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar.  
La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional.

En el Ecuador la educación siempre ha sido vista como un proceso humano y complejo en todas sus dimensiones; además es considerada como derecho fundamental para el desarrollo de los pueblos. El Estado ecuatoriano mediante la creación del Consejo de Educación Superior (CES) y otros organismos como la Secretaría Nacional de Educación, Ciencia y Tecnología (SENACYT) establecen y regulan los mecanismos de acceso de las personas a este nivel superior educativo. Actualmente se encargan no solamente de formar conocimiento científico y profesional, sino también forma a las personas en valores éticos y morales, para que éstos puedan ser cimentados en el ejercicio de cada una de las profesiones, en este marco la educación es considerada como un factor fundamental dentro de la formación superior, el objetivo principal del Consejo de Educación Superior es el de planificar, regular y coordinar el Sistema de Educación Superior.

La convergencia de las políticas públicas con la educación es una competencia legítima de la autoridad competente que orienta la solución de las demandas de la sociedad en este ámbito educativo. Por ello las reformas educativas contienen un vínculo con las estrategias y decisiones que logren llegar a los objetivos planteados de acuerdo a la equidad y a la efectivización de los valores.

La transformación de la educación a raíz de las diferentes intervenciones históricas, es considerada propicia en la aplicación de las políticas públicas que se viabilizan a través de instrumentos y programas. Esta reforma educativa tiene como objetivo incidir en los cambios

sociales en los que intervienen una serie de mecanismos para orientar las decisiones del gobierno y los miembros de la sociedad.

Dentro de la estructura de una política pública educativa se toma en cuenta la participación de cada uno de los actores sociales e institucionales a los que afecten o beneficien las políticas. En esta estructura también se desarrollan aspectos muy importantes como el empleo y la movilidad social, esto se ejecuta en un nivel democrático en el que cuenta la capacidad del Estado para orientar los intereses.

Los inicios de la política pública de educación en el Ecuador, principalmente por el acceso, se llevó a cabo dentro de un periodo extenso que duró desde los años cincuenta hasta los inicios de los años noventa por iniciativas de varios gobiernos. En este período se incrementan las oportunidades educativas en todos los niveles educativos y la implementación de nuevos modelos basados en la expansión de cobertura. Los factores que se atañen a la reforma educativa en el Ecuador son también a las políticas de desarrollo que el Estado promueve activamente, dentro de este contexto se establecieron normas para que buen porcentaje del presupuesto del Estado sea destinado a la educación; además se fomentaron principios de gratuidad de la enseñanza y el aumento de la remuneración para los maestros.

La apertura de políticas a la interculturalidad, el acceso a la educación rural, el cambio de administración, el sistema, y las renovaciones curriculares son parte del proceso de reformas educativas orientadas al acceso. Parte de estos cambios se vieron vinculados aspectos como la tasa de matrícula y de asistencia por grupos étnicos, pese a esto las demandas de las políticas de acceso no rompían las barreras de exclusión étnica a la habían sido sometidos algunos grupos como los indígenas.

Un aspecto fundamental dentro del movimiento de inclusión social en el aparato educativo es la ideología de los derechos para el acceso a la educación en beneficio de los sectores populares. Este aspecto influenció en las reformas educativas que impulsaban los valores culturales en el sistema político y particularmente en el mercado de trabajo.

Actualmente un mercado de trabajo se ha caracterizado por la flexibilidad y una mayor competencia e inestabilidad, estos factores hacen que la demanda por un empleo sea cada vez más difícil de conseguir y aumenten las exigencias hacia el Estado. La educación es considerada, desde este punto de vista, muy importante para erradicar la pobreza. Las formas de financiamiento durante los años noventa se incrementan y eleva el gasto público para la educación.

Estas políticas educativas constituyen un conjunto de herramientas que el Estado utiliza para mejorar la gestión, la finalidad es buscar el bienestar de la sociedad para lo cual es

importante considerar el régimen político en la cual van a ser desarrolladas, esto evitará problemas al tiempo de su cumplimiento por parte de los actores que las ejecutan. La vinculación de las políticas públicas con el desarrollo de la educación es un proceso social en la cual se evidencia el trabajo del Estado para promover en la sociedad el interés por su desarrollo integral.

La elaboración de políticas públicas educativas contribuye a la erradicación de los problemas sociales del Ecuador, exige que el Estado, la sociedad civil, los sectores académicos y estudiantiles lleguen a consensos para la formulación de proyectos políticos diseñados para el desarrollo integral de la sociedad.

## **2.4 Sistema y Políticas de la Educación Superior**

Una de las premisas que se situó hacia comienzos del siglo XX en cuanto a las reformas de la educación superior fue el aumento de las demandas de los sectores medios urbanos y rurales de la población por este derecho. Luego se dieron cambios en las instituciones educativas con el fin de fomentar la participación con un ámbito democrático y lo que incidía en los procesos de movilidad social.

El sistema de Educación Superior ecuatoriano también forma parte de las transformaciones a lo largo de los años noventa hacia el nuevo siglo, a partir de la última década del siglo XX la creación de instituciones de educación superior aumentaron, estas universidades se implantaron en los procesos de globalización. En la Constitución ecuatoriana de 1998 se da el Sistema Autónomo de Evaluación y Acreditación, en donde su principal función era el de regular la calidad de las instituciones.

A fin de cumplir con los diferentes mandatos en la Constitución del 2008 se estableció como disposición transitoria Nro. 5 la aprobación de una ley que regule la educación superior ecuatoriana y se puedan cumplir las disposiciones y principios constitucionales instituidas en la Constitución.

El 24 de agosto del 2009, se presenta dos propuestas del proyecto de Ley Orgánica de Educación Superior, una por parte del Movimiento Popular democrático (MPD) y el otro presentado por el Presidente de la república el día 28 de Agosto, siendo aprobados los dos por el Consejo de Administración Legislativa (CAL) y dando como resultado el inicio del primer debate a Ley orgánica de educación Superior (LOES)

La Comisión Especializada de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, con fecha 3 de septiembre de 2009, convoca a sesión de la Comisión para conocer los proyectos de ley y oficialmente iniciar el tratamiento de los mismos; en la Comisión solicita trabajen en el estudio, propuestas y sugerencias, a fin de que faciliten la estructura de un nuevo proyecto de ley. De la

difusión de los proyectos de ley. A partir de la fecha de inicio del tratamiento de los proyectos de ley, el Presidente de la Comisión dispuso se los ponga inmediatamente en conocimiento de los asambleístas, de las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos y conservatorios de música y artes a través de sus autoridades, docentes, estudiantes; gremios profesionales; profesionales y la ciudadanía en general. La difusión se efectuó a través del portal web oficial de la Asamblea Nacional, y el blog de la Comisión; de los medios de comunicación social, foros, encuentros, omisiones generales. (Acta número 015 de la Asamblea Nacional del Ecuador, 12 de Noviembre 2009)

Los participantes de la asamblea luchaban por el acuerdo en temas como el reconocimiento de la educación como un bien público, un mayor acceso a la educación superior, respecto a autonomía entre otros. Esto permitió el proceso de construcción de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior entrando a la Tercera reforma emitida por el Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. Estos cambios permitieron que la educación superior sea parte de la agenda política. Por tales procesos de transformación la gobernanza de la educación representa lo que fue el antes y en lo que en la actualidad está convertida. Los primeros pasos que se plantearon fueron la vigencia de las nuevas instituciones y sus respectivas competencias.

## **2.5 La Ley orgánica de Educación Superior**

La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) 2010 en su objetivo principal, supone una reforma profunda para las Instituciones de Educación Superior ya la vez se fundamenta en una nueva matriz de organización que integra las funciones universitarias como:

- a) La organización de la producción del conocimiento y los saberes.
- b) La organización académica de las instituciones de educación superior.
- c) La organización del currículo y los aprendizajes.
- d) La interculturalidad.

El Sistema de Educación Superior presenta como desafío el construir la sociedad del buen vivir basada en la gestión social del conocimiento. La participación del Sistema de Educación Superior en la construcción de una nueva sociedad, reside en asumir su papel protagónico en la reproducción de un nuevo modo de elaboración del conocimiento que coadyuven a la formación de ciudadanos y cuyos liderazgos incluyentes dinamicen la democracia, el ejercicio de derechos y consoliden sus instituciones.

El Sistema Nacional de Educación Superior deberá establecerse en correspondencia con el Art. 3 de la Ley Orgánica de Educación Superior que mantiene que los resultados deberán

estar orientados a desarrollar: “La educación superior de carácter humanista, cultural y científica constituye un derecho de las personas y un bien público social que, de conformidad con la Constitución de la República, responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos”(Asamblea Nacional, 2010)

Según el Art. 353 de la Constitución de la República del Ecuador: “El sistema de educación superior se regirá por:

1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función ejecutiva
2. Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de sus instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de la regulación” (Asamblea Nacional, 2008: Art.353)

El sistema general está formado por las tres instituciones que la Ley Orgánica de Educación Superior crea y mejora con la presencia de un tercer organismo de enlace y coordinación con la función pública, estableciendo los siguientes organismos:

- a) El Consejo de Educación Superior
- b) El Consejo de Acreditación, Evaluación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- c) c) El Organismo de Coordinación de la Educación Superior con la Función Pública, esto es, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. (LOES, 2010).

Los organismos que rigen el sistema tienen claramente definidos los procesos y las funciones que permitirán regular, planificar, dinamizar y evaluar la calidad de las transformaciones que se operarán en las Instituciones de Educación Superior, garantizando su sostenibilidad a partir de su auto-organización y auto-regulación. En este sentido, el CES planifica, regula y coordina el Sistema de Educación Superior, el CEAACES, evalúa, acredita y asegura la calidad; y, la SENESCYT genera, garantiza el cumplimiento y ejerce la rectoría de la política pública, referida a la educación superior.

**Tabla 1. Competencias y estructura de las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior de acuerdo a la LOES 2010**

<b>INSTITUCIONES DE SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR</b>	<b>COMPETENCIAS</b>
Ministerio Coordinador del Conocimiento y el Talento Humano	Se encarga de proveer los medios y recursos únicamente para las instituciones públicas que conforman el Sistema de Educación Superior.
Consejo de Educación Superior	La planificación, regulación y coordinación interna del Sistema de Educación Superior, y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana.
Consejo de Evaluación, Acreditación y aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior – CEAACES	Tiene facultad regulatoria y de gestión.
Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia, Tecnología e Innovación SENECYT	Ejercer la rectoría de la política pública de educación superior y coordinar acciones entre la Función Ejecutiva y las instituciones del Sistema de Educación Superior.
Asamblea del Sistema de Educación Superior	Sugiere al Consejo de Educación Superior, políticas y lineamientos para las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior.
Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior.	Órganos de consulta regional de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, de articulación con el trabajo desconcentrado de la Función Ejecutiva y de coordinación territorial con los actores de la educación superior que trabajen a escala regional y de los gobiernos regionales autónomos. Su finalidad es constituirse en herramienta de consulta horizontal del Sistema de Educación Superior a nivel regional. Funcionará un Comité Regional



**Fuente:** Ley Orgánica de Educación Superior 2010

### **2.5.1 El Consejo de Educación Superior**

Tiene como finalidad “la planificación, regulación y coordinación interna del Sistema de Educación Superior y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana”, debe además coordinar con el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior, CEAACES. Según el Art. 166 de la LOES de 2010, el CES tiene las siguientes facultades: Sistema de Educación Superior Consejo de Educación Superior, El Consejo de Acreditación, Evaluación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, tecnología e Innovación.

- a) Planificación del Sistema de Educación Superior
- b) Elaboración de informes de creación y derogatoria de las Instituciones de Educación Superior y sus extensiones.
- c) Imponer sanciones a las autoridades de las IES que transgredan la ley.
- d) Previo informe del CEACCES, suspender la entrega de fondos a las IES cuando no cumplan los estándares establecidos.
- e) Aprobar la fórmula de distribución de rentas del Estado a las Instituciones de Educación Superior.
- f) Aprobar los Reglamentos que se detallan en el literal m del Artículo 169 de la LOES.
- g) Expedir las resoluciones de creación o extinción de los institutos superiores, técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios superiores
- h) Creación de carreras y programas de postgrado; y,
- i) Aprobación de Estatutos y modalidad de estudios Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior Este organismo está orientado hacia el diseño, aplicación y gestión de los procesos de autoevaluación, evaluación externa y acreditación, con el objetivo de garantizar el desarrollo de la calidad, la coherencia institucional con la misión, fines y objetivos, la rendición social de cuentas de las IES y la pertinencia con el proyecto de sociedad de nuestro país.

Según el Art. 174 de la Ley Orgánica de Educación Superior, el CEAACES tiene las siguientes facultades:

- a) Planificar coordinar y gestionar los procesos de evaluación, acreditación, clasificación académica de las IES elaborando la documentación técnica para la aplicación en carreras y programas de postgrado, sobre todo de interés público.
  - b) Aprobar la normativa de procesos de evaluación, acreditación, clasificación, autoevaluación, características, criterios e indicadores de calidad; y, selección de evaluadores.
  - c) Elaboración del Código de Ética de los evaluadores.
  - d) Vigilar los procesos y realizar seguimiento del cumplimiento de aspectos académicos y jurídicos.
  - e) Certificar la calidad de las IES y de sus carreras y programas.
  - f) Diseño e aplicación de la Evaluación Nacional de Carreras.
  - g) Desarrollo de Convenios e integración de Redes interinstitucionales
  - h) Categorización de Instituciones, programas y carreras.
  - i) Divulgación de los resultados de las evaluaciones y elaboración de informes
- 233 Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación La SENESCYT, es el órgano rector de la política pública de educación superior y de la coordinación entre la función ejecutiva y las instituciones del Sistema de Educación Superior (LOES, 2010: art 183).

Según el Art. 183 de la Ley Orgánica de Educación Superior las funciones de la Secretaría se detallan a continuación:

- a) Garantizar la gratuidad en las Instituciones de Educación Superior
- b) Identificar las carreras y programas de interés público
- c) Diseñar, implementar, administrar y coordinar el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión y el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador:
- d) Diseñar, administrar e instrumentar la política de becas del gobierno para la educación superior ecuatoriana.
- e) Establecimiento de las políticas de investigación científica y tecnológica de acuerdo con las necesidades del país.
- f) Elaboración de informes técnicos, académicos, jurídicos, administrativos y financieros, para las resoluciones del Consejo de Educación Superior.

### **2.5.2 Actores del Sistema de Educación Superior**

Responden a cuatro dinámicas:

1. La dinámica de la rectoría de la educación superior y en este sentido, la actoría la tienen el Consejo de Educación Superior, CES; La Secretaría Nacional de Educación Superior,

Ciencia, Tecnología e Innovación y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

2. La dinámica de organización académica de las IES y por tanto sus actores son: estudiantes, docentes, autoridades generales, autoridades académicas, funcionarios y trabajadores.
3. La dinámica de la gestión social del conocimiento, con sus actores: sectores, sociales, productivos, políticos, académicos y culturales.
4. La dinámica de la gestión en red del conocimiento y los aprendizajes, con sus actores: organismos mundiales de educación superior, espacios regionales de educación superior, redes académicas, redes de investigación y del conocimiento

Estos organismos permiten explicar las diferentes conformaciones de las nuevas instituciones con sus respectivas competencias. Tal es el caso del Consejo de Educación Superior (CES), una institución que asegura la planificación, coordinación y regulación del Sistema Nacional de Educación contribuyendo al desarrollo de la democratización del conocimiento. Otro caso es el cambio institucional que se produjo con el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), esta institución se encarga del mejoramiento de la gobernanza de la educación superior

Las transformaciones ocasionadas en esta época, a más del crecimiento de las demandas, se aumentaron también problemas con los presupuestos de las universidades públicas y la aparición de crisis fiscales. La educación superior ha generado cambios para el desarrollo de no solo del Ecuador, sino en todos los países con economías desarrolladas que buscan transformarse en el uso de conocimientos.

La educación universitaria es muy importante para el bienestar y equilibrio que debe existir entre el progreso de la sociedad, el desarrollo humano de los ciudadanos con deberes y derechos, lógicamente estos propósitos se plantean como política fundamental y como la democratización de la educación. Los problemas sociales demandan de la ejecución de las políticas públicas que no priven los derechos y las libertades de los ciudadanos

En la nueva Constitución del Ecuador dentro de los artículos 343 al 357 se plantean los enfoques del sistema de educación superior, en donde se la redefine la universidad como un bien público social. La incorporación de la educación superior en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

En materia de acceso a la educación superior desde un enfoque de derechos fundamentado en un Estado Constitucional garantista como el ecuatoriano tratan de efectuar la realización de

este derecho a la educación en un proceso continuo que debe responder a las obligaciones gubernamentales e incida y genere impacto en todos los demás derechos y libertades. Por ello la obligación del Estado concierne a todos los sectores del gobierno, los mismos que deben de ser coherentes con las diferentes normativas de la educación y la garantía de los derechos humanos.

Examinar desde el panorama de la educación superior para pueblos y nacionalidades del Ecuador se habla de logros significativos en cuestión de acceso con equidad y mejoras en el escenario de nuevas oportunidades para los pueblos indígenas y afroecuatorianos. Desde este punto el análisis de los indicadores correspondientes al sistema educativo de los pueblos y nacionalidades partir de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Censo de Población y Vivienda, realizado en noviembre del 2010 correspondientes al periodo 2008 hasta Junio 2013. El análisis parte del siguiente indicador referido al acceso de la educación superior:

- a) **Tasa neta de asistencia:** Número de estudiantes que asisten a establecimientos de enseñanza de un determinado nivel y que pertenecen al grupo de edad que, según las normas reglamentarias o convenciones educativas, corresponde a dicho nivel, expresado como porcentaje del total de la población del grupo de edad respectivo.

## **2.6 Tasa neta de asistencia a la educación superior**

El Ecuador registra una tendencia creciente de la población, entre los 18 y 24 años, que asiste a un establecimiento de Educación Superior. En el año 2011 se evidencia un crecimiento marcado que alcanza el 30,2% superior referente al año 2013, en 2,4 puntos porcentuales, con respecto al 2003. La población afroecuatoriana ha decrecido su asistencia a la educación superior en 0,8 puntos porcentuales siendo en el año 2011 su porcentaje más alto con 20,1 puntos.

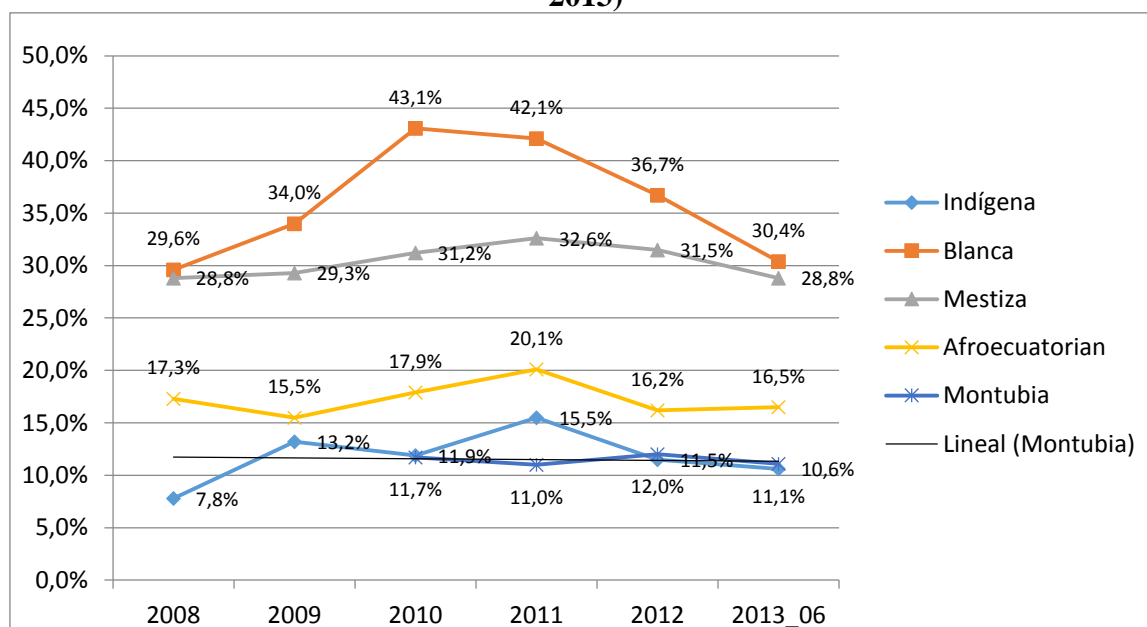
**Tabla 2. Tasa neta de asistencia a la educación superior en el Ecuador por etnias periodo 2008-2013**

Años /étnias	2008	2009	2010	2011	2012	2013_06
Nacional	27,4%	27,9%	28,7%	30,2%	29,0%	27,8%
Indígena	7,8%	13,2%	11,9%	15,5%	11,5%	10,6%
Blanca	28,8%	34,0%	43,1%	42,1%	36,7%	28,8%
Mestiza	29,6%	29,3%	31,2%	32,6%	31,5%	30,4%
Afroecuatoriana	17,3%	15,5%	17,9%	20,1%	16,2%	16,5%
Montubia			11,7%	11,0%	12,0%	11,1%

**Fuente:** Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo ENEMDU-INEC

**Elaboración:** Dirección de Información, Análisis y Evaluación del Sector Social-SIISE/MCDS

**Gráfico 1. Tasa neta de asistencia a educación superior en el Ecuador por etnias (2008-2013)**



**Fuente:** Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo ENEMDU-INEC

**Elaboración:** Dirección de Información, Análisis y Evaluación del Sector Social-SIISE/MCDS

La población, entre 18 y 24 años, autoidentificada como blanca, presenta las mayores tasas de asistencia en Educación Superior, así como un incremento marcado a partir del 2009. La población indígena si bien aún registran tasas bajas frente a la media nacional, es importante destacar que su crecimiento, entre el 2008 y 2013 aumenta. La población afroecuatoriana pese a ser incluidos en el nivel de educación superior no ha incrementado su porcentaje de acceso respecto al 2008 pese haber una mayor inclusión en los niveles precedentes, es decir en el bachillerato y en educación general básica.

Dentro de este periodo se estable el acceso a la educación superior por grupos étnicos o por la manera de autoidentificarse, esto para dar cuenta de las políticas públicas que se han diseñado y construido en beneficio de los pueblos y nacionalidades, la política de cuotas es una de ellas, en la que su objetivo principal es La garantía de la educación a través del sistema de cuotas como se plantea en el art.74 de la Ley Orgánica de Educación Superior 2010 (LOES) instrumentará de manera obligatoria políticas a favor del ingreso al sistema de educación superior de grupos históricamente excluidos o discriminados.

La defensa de los proyectos educativos establece a la educación como un derecho y como una obligación del Estado valorando la diversidad étnica y lingüística, para este contexto el Gobierno ecuatoriano plantea políticas educativas en las que se incremente los niveles accesibilidad a la educación superior.

Desde los años noventa el gasto público en la educación ha permanecido sin cambios significativos, nada más que el 1% del PIB ha sido el crecimiento en la matriculación. Actualmente la inversión en educación superior llega al 2%. La nuevas agendas están asociadas a trabajar con las personas que históricamente han sido excluidas y marginadas parte de los cambios más profundos de la educación superior tienen su asidero en la puesta en marcha de estos mecanismos de acción, permitiendo crear una especie de cupos especiales y específicos, sin embargo, las cuotas en la educación si se concibieran como un principio de igualdad no tendrían razón de existir y sino como un simple aparte.

### **CAPÍTULO III**

## **POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA: ¿ES GARANTÍA DEL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR DEL PUEBLO AFROECUATORIANO?**

El presente capítulo tiene como finalidad elaborar un marco analítico y crítico de la situación del acceso a la educación superior del pueblo afroecuatoriano analizando las acciones que se materializan a través de políticas partiendo de los requerimientos en calidad de derechos y de intervención pública. Recalcar la importancia de expresar la educación como un derecho humano fundamental y un medio substancial para el crecimiento y la participación de la población en los diferentes sistemas de la sociedad.

Para esto es importante resaltar la vigencia de la nueva Constitución ecuatoriana (2008) que concede un carácter diferente al tratarlo como un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. En este sentido, la misión fundamental de la institucionalidad estatal radica en la protección y garantía de los derechos de todas las personas, sin discriminación alguna.

El Estado reconoce y garantiza a los pueblos y nacionalidades, como los afroecuatorianos, el ejercicio de sus derechos tanto individuales como colectivos establecidos en la Constitución, en las leyes, pactos, convenios declaraciones y demás, para fortalecer sus derechos, cultura e identidad. En la Constitución de 2008 se determinan una serie de derechos para los pueblos y nacionalidades que son considerados estratégicos en materia de derechos, reparaciones, consejos de igualdad y acciones afirmativas que sirven de base para concretar el proyecto del Estado Plurinacional e Intercultural.

#### **Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural.**

Éste plan, nacido según los líderes afrodescendientes a partir de su movilización, sus estrategias de negociación entre otras ideas programáticas a través del Decreto Ejecutivo 060 firmado por el presidente Correa en Septiembre del año 2009, tiene como objetivo general: “Eliminar las distintas formas y prácticas sistemáticas de discriminación racial y de exclusión étnica cultural para promover una ciudadanía plural, intercultural e inclusiva a través de las políticas públicas del Estado”. (Ministerio Patrimonio, 2009:27).

Esto se pretende lograr a través de planes y proyectos estratégicos dirigidos a eliminar áreas de vulnerabilidad en poblaciones afrodescendientes, indígenas y montubias. Donde también se enfatiza, en que la educación es uno de los caminos dirigidos a este propósito y al respecto se puede encontrar que, se busca hacer una reingeniería del sistema educativo donde

se reproducen códigos y estereotipos racistas por lo tanto se propone como proyecto, la Etnoeducación Afroecuatoriana a través del Ministerio de Educación.

Dentro del plan, existe el “Programa de Fomento y acceso a la educación secundaria y superior”, “Este programa se dirige al establecimiento de una política de cuotas para garantizar el acceso a la educación secundaria y superior a todos los sectores históricamente discriminados (acciones afirmativas)”. El mismo que contempla realizar un: “Plan de cuotas para los pueblos y nacionalidades en el sistema de educación superior, Plan de cuotas para los pueblos y nacionalidades en el sistema de educación media, Plan de cuotas de docentes e investigadores indígenas y afroecuatorianos en el sistema de educación superior, Programa de becas para acceso a la educación superior y postgrado, Cátedra de estudios afrodescendientes en los programas de educación superior, Fomento para investigadores de nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos” (Ministerio de Patrimonio, 2009)

Como se puede ver, este plan contempla el acceso a la educación formal como una estrategia nacional de eliminación de la pobreza, las desigualdades, el racismo y toda forma de intolerancia y discriminación según Sonia Viveros cuando dice que, este plan nace de las bases afrodescendientes aunque acoge también a los otros pueblos y nacionalidades pero, se puede decir que las agendas del pueblo afroecuatoriano están llenas del componente educativo para lograr conseguir los objetivos que se han planteado.

A pesar de la implementación de políticas educativas para ampliar la participación de los grupos históricamente excluidos por medio de los programas inclusivos no se ha dado el cumplimiento absoluto del derecho a la educación. En este sentido la idea fundamental conlleva al fortalecimiento de las agendas sectoriales en las que se abordará el tema educativo en su conjunto y la apropiación del concepto del derecho a la educación, siendo el Estado el garante para su cumplimiento.

En los planes del buen vivir 2009-2013 y 2013-2017, la educación afroecuatoriana se plantea de la siguiente manera: en los que se incentiva mejorar los niveles de calidad de vida de los afroecuatorianos y erradicar la pobreza a través de la garantía de todos sus derechos.” (Plan de desarrollo 2007-2010).

### **¿Cuáles son, dentro de la política educativa, los mecanismos de inserción a pueblos y nacionalidades a la educación superior?**

Uno de los mecanismos es la inserción a la educación superior por medio del sistema de becas, ésta se encuentra direccionada hacia aquellas personas registradas como aspirantes para ingresar a una Institución de Educación Superior (IES) que después de haber rendido la



Evaluación Nacional para la Educación Superior (ENES) promovida por el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA) obtuvieron un cupo de estudios en una universidad o instituto reconocido del país y que además pertenecen a un pueblo o nacionalidad ecuatoriana debidamente reconocida por los organismos pertinentes.

¿Qué es el ENES? - Es un instrumento de evaluación aptitudinal de baja sensibilidad a la instrucción formal, ya que no se relaciona directamente con los planes de estudio de bachillerato. Asimismo, es un examen de alto impacto personal, por la trascendencia que esta evaluación determina en la decisión de cada postulante.

Planteado este concepto y tratando de aterrizarlo en las políticas desarrolladas para la inclusión de comunidades afroecuatorianas se confrontan los objetivos planteados tanto en las políticas educativas como en las políticas inclusivas para el pueblo afroecuatoriano, y el resultado es mínimo de acuerdo a la expectativa planteada en inicio y de acuerdo a la gran cantidad de normativa que promulga la carta magna.

El Estado ecuatoriano, convertido en uno, que garantiza derechos de una forma integral sin discriminación alguna, convertido en un Estado intercultural, plurinacional y multiétnico prioriza el bienestar de sus ciudadanos; el bien común y para lograr dicho estado de la persona, busca hacerlo a través de la consecución del buen vivir como política general del gobierno, con un enfoque muy tradicional de las nacionalidades indígenas.

Entonces, la educación, en todos sus niveles, constituye una herramienta importante para lograr estos cometidos por eso, la ley orgánica de educación superior tiene por objeto: “Art. 2.- Definir sus principios, garantizar el derecho a la educación superior de calidad que propenda a la excelencia, al acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna”. (LOES, 2010).

En la actualidad, la constitución de Montecristi, reconoce a los Afrodescendientes como ciudadanos de la patria indivisible e inalienable, les da la categoría de pueblo lo que, le hace sujetos de derechos colectivos y también de acciones afirmativas y reparaciones históricas además, el país es signatario de acuerdos internacionales para eliminar el racismo y toda clase de discriminación como por ejemplo “El Plan de Acción de Durban Sudáfrica 2001” y otras recomendaciones hechas por organismos internacionales también son recogidas en la legislación nacional.

En el marco del reconocimiento a estas víctimas de la historia blanco-mestiza occidental-céntrica (Chalá, 2013), la educación como mecanismo de reducción de pobreza y eliminación de desigualdades sociales, se convierte en esencial, debido al peso que adquiere socialmente por lo que, la Constitución política 2008 reza en sus artículos 27 y 28, que la

educación es un derecho ineludible de las personas y es garantizada por el Estado, además, que ninguna persona será objeto de discriminación con respecto a este derecho. Como resultado de estas proposiciones, la ley de educación superior manifiesta lo siguiente:

“Art. 3.- Fines de la Educación Superior.- La educación superior de carácter humanista, cultural y científica constituye un derecho de las personas y un bien público social que, de conformidad con la Constitución de la República, responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos.

Art. 4.- Derecho a la Educación Superior.- El derecho a la educación superior consiste en el ejercicio efectivo de la igualdad de oportunidades, en función de los méritos respectivos, a fin de acceder a una formación académica y profesional con producción de conocimiento pertinente y de excelencia.

Las ciudadanas y los ciudadanos en forma individual y colectiva, las comunidades, pueblos y nacionalidades tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo superior, a través de los mecanismos establecidos en la Constitución y esta Ley.

Art. 74.- Políticas de Cuotas.- Las instituciones de educación superior instrumentarán de manera obligatoria políticas de cuotas a favor del ingreso al sistema de educación superior de grupos históricamente excluidos o discriminados.

Las políticas de cuotas serán establecidas por la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación” (LOES 2010). En tal virtud, se puede asegurar que, en la legislación nacional, la educación es un derecho reconocido y garantizado por el Estado, que busca la igualdad de oportunidades y el acceso igualitario también, buscando el desarrollo de capacidades en la ciudadanía. Pero, cabe señalar que quizá aún hay brechas que cerrar con respecto a la educación de aquellos quienes, siempre han estado en desventaja y que hoy, a pesar de tener estos instrumentos lo siguen estando.

### **Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI.**

A través de esa línea del reconocimiento y las reparaciones al daño histórico perpetrado sobre las víctimas del racismo, también se expide la ley de educación intercultural buscando que el acceso a la educación negado histórica y sistemáticamente sea realizado. Ahora, con un modelo de educación centrado en el ser humano más no, en aquellos que por su posición económica y condición social podían pagar por ella.

Art. 1.- Ámbito.- La presente ley garantiza el derecho a la educación, determina los principios y fines generales que orientan la educación ecuatoriana en el marco del Buen Vivir, la interculturalidad y la plurinacionalidad; así como las relaciones entre sus actores. Desarrolla

y profundiza los derechos, obligaciones y garantías constitucionales en el ámbito educativo y establece las regulaciones básicas para la estructura, los niveles y modalidades, modelo de gestión, el financiamiento y la participación de los actores del Sistema Nacional de Educación. (Registro oficial, 2011: 9).

Entre los principios que rigen esta ley, están los siguientes (como más importantes para este estudio en particular). La universalidad; buscando garantizar el acceso de todas las personas a la educación sin discriminación alguna. –Educación para el cambio, donde se propone que, la educación sea el arma que transforme una sociedad clasista, exclusiva y discriminatoria por excelencia.

Art. 5.- La educación como obligación de Estado.- El Estado tiene la obligación ineludible e inexcusable de garantizar el derecho a la educación, a los habitantes del territorio ecuatoriano y su acceso universal a lo largo de la vida, para lo cual generará las condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades para acceder, permanecer, movilizarse y egresar de los servicios educativos. El Estado ejerce la rectoría sobre el Sistema Educativo a través de la Autoridad Nacional de Educación de conformidad con la Constitución de la República y la Ley.

Es muy necesario insistir en este punto, la educación es una obligación ineludible del Estado y está garantizada para todos los ciudadanos sin discriminación alguna lo que, resarce lo perpetrado en la historia y obliga a replantear la movilización de las redes que han logrado mucho en materia de reivindicaciones educativas como es evidente.

### **La educación en la provincia Imbabura**

Este estudio de caso direccionado al acceso a la educación superior del pueblo afroecuatoriano en la provincia de Imbabura es desarrollado a través del método del process tracing, una herramienta fundamental para el análisis cualitativo, se desarrolla la inferencia causal entre la política pública educativa y el proceso de acceso a la educación superior del pueblo afroecuatoriano en la provincia de Imbabura. Según los datos que se exponen en la siguiente tabla, después de la provincia de Esmeraldas se ubica Imbabura con el mayor porcentaje de afroecuatorianos radicados en esta zona.

**Tabla 3. Autoidentificación**

Provincia de residencia habitual	AUTOIDENTIFICACIÓN SEGÚN SU CULTURA Y COSTUMBRES								
	Indígena	Afroecuatoriano	Negro/a	mulato/a	Montubio/a	Mestizo/a	Blanco/a	Otro/a	Total
Carchi	5.584	6.800	1.673	2.149	562	142.398	4.773	223	164.162
Esmeraldas	14.944	123.217	56.579	54.761	12.990	238.080	30.929	1.555	533.055
Imbabura	102.624	12.174	4.080	5.204	1.191	260.756	10.659	511	397.199
Sucumbíos	23.459	4.233	2.240	3.732	1.623	130.934	7.908	352	174.481
<b>Total</b>	1.018.176	615.262	145.398	280.899	1.070.728	10.417.299	882.383	53.354	14.483.499

Fuente: Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE) Elaboración propia

Siendo Imbabura una de las provincias con gran cantidad de asentamientos del pueblo afroecuatoriano se enfatizada la importancia de su desarrollo individual y colectivo manteniendo la condición de igualdad de oportunidades en todos los ámbitos, especialmente en el de la educación. Desde esta perspectiva se especifica los porcentajes en el periodo del 2008-2013 de acceso a la educación en esta provincia.

**Tabla 4. Indicadores sociales - Provincia de Imbabura**

Sector/Indicador	Medida	Provincia – Imbabura
Tasa bruta de asistencia en Educación Superior	%(18 a 24 años)	36.63
Tasa neta de asistencia en Educación Superior	%(18 a 24 años)	23.36
Población afroecuatoriana	Número	21,426.00

Fuente: Censo de Población y vivienda 2010. Elaboración propia

**Tabla 5. Personas de 18 a 24 años que asisten a educación superior - Provincia de Imbabura**

<b>ETNIA/ AFROECUATORIANOS</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Personas de 18 a 24 años que asisten a educación superior</b>	<b>Población de 18 a 24 años</b>
<b>Años</b>	<b>(n/N)*100</b>	<b>n</b>	<b>N</b>
2008	17.3	15,392	88,819
2009	15.4	12,046	77,757
2010	17.9	16,123	89,847
2011	20.1	17,389	86,407
2012	16.2	12,049	74,199
2013	25.5	26,272	102,871

Fuente: Censo de Población y vivienda 2010. Elaboración propia

En los años descritos se registra las variaciones de personas que ingresan a este nivel de instrucción, en la acceso a la educación superior en el periodo 2008-2013 se refleja de acuerdo a la población de la provincia de Imbabura que los afroecuatorianos se ubican en un mejorable acceso desde el 2008.

El mecanismo causal se establece de acuerdo a la transición de los diferentes procesos que engloban la política pública de educación superior y el acceso a la misma de los pueblos y nacionalidades después de un nuevo texto constitucional que marca el punto de partida para los cambios en la reforma educativa.

**Tabla 6. Mapa de Instrumentos**

<b>Mapa de instrumentos (modelo nato)</b>			
<b>Diseño de la política pública de educación superior.</b>			
<b>Información</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>
Constitución ecuatoriana 2008 Ley orgánica de Educación Superior Censo de población y vivienda 2010 Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Plan Nacional de Desarrollo El “Buen Vivir” Plan decenal para la educación Convenios Internacionales. IECE	Nueva reforma constitucional ecuatoriana de 2008 que sirvió como base de ejecución de nuevos proyectos de ley, planes y programas como: Plan Nacional de Desarrollo El “Buen Vivir” Ley orgánica de Educación Superior (2010) Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural. Y Decreto 60 El Plan de Acción de Durban Sudáfrica 2001 Convenio 169 de la OIT	El presupuesto asignado a la educación (USD millones) Año 2008 1,311,627.00 Año 2009 1,824,300.00 Año 2010 2.109.000.00 Año 2011 2.419,800.00 Año 2012 2.777,900.00 Año 2013 5.050,000.00	SENESCYT Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA) Consejo de Educación Superior (CES) Universidades

Fuente: SIISE, ENEMDU y IECE Elaboración propia

### **Instrumentos de información**

Los hechos que se suscitaron a raíz de la nueva Constitución del Ecuador 2008 se sitúan en las acciones políticas para configurar los aspectos nodales y normativos respecto a la educación superior. Dentro de esta reforma se establece en el ámbito educativo que:

**Art. 343.-** El sistema nacional de educación tendrá como finalidad el desarrollo de capacidades y potencialidades individuales y colectivas de la población, que posibiliten el aprendizaje, y la generación y utilización de conocimientos, técnicas, saberes, artes y cultura. El sistema tendrá como centro al sujeto que aprende, y funcionará de manera flexible y dinámica, incluyente, eficaz y eficiente. El sistema nacional de integrará una visión intercultural acorde con la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país, y el respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

**Art. 344.-** El sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior. El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema.

**Art. 345.-** La educación como servicio público se prestará a través de instituciones públicas, fiscomisionales y particulares. En los establecimientos educativos se proporcionarán sin costo servicios de carácter social y de apoyo psicológico, en el marco del sistema de inclusión y equidad social.

**Art. 350.-** El sistema de educación superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo.

**Art. 351.-** El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

### **Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE)**

Este programa de apoyo a las acciones para la sociedad busca, conjuntamente con el Sistema de Indicadores de desarrollo de las Nacionalidades y pueblos del Ecuador, servir como el instrumento de información que accede a la situación social de estos pueblos, en este caso el del afroecuatoriano. Este instrumento contribuye a la definición de políticas de desarrollo y a ubicar la realidad social a la que ésta población se encuentra inmersa.

Los indicadores sociales que se muestran de los afroecuatorianos ponen a colación la situación en la que se desenvuelven los diferentes escenarios por las escasas oportunidades y las desventajas sociales, dentro de estas limitaciones se encuentran los niveles de exclusión reflejados en el acceso a la educación.

El SIISE, conjuntamente con el Sistema de Información e indicadores Sociales sobre las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, impulsó el diseño del sistema para obtener los datos reales de la situación del pueblo afroecuatoriano y proporcionar a las organizaciones sociales un instrumento de información sistematizado.

### **Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)**

Uno de los objetivos de este instrumento es visualizar el perfil social, demográfico y económico de la población del país, a través de variables de carácter general como: sexo, edad, nivel de instrucción, condición de actividad, etc.

### **Plan de Acción de Durban**

Dentro de la Conferencia Mundial de Durban se tomaron medidas de reparación unidos a los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. En Ecuador se adoptan medidas de afirmación positiva y acoge el Plan de Acción de Durban para crear garantías de inclusión para los afrodescendientes y en todas las áreas como la educación.

### **Plan de Desarrollo (2009-2013)**

En los derechos del Buen Vivir exige que la educación sea reconocida como un derecho humano. La educación es un proceso histórico unido a los acontecimientos políticos sociales, culturales y económicos de nuestras sociedades.

Se establecen principios generales de la educación bajo el título II sobre los derechos del Buen Vivir, mismo que se hace efectivo en el Art. 26 en el que se presenta un concepto fundamental de educación.

- La educación como un derecho permanente de las personas
- La educación como un área prioritaria de la inversión estatal.
- La educación como una garantía de inclusión.
- La educación como un espacio de participación de las familias.

En el art. 27 Refiere a los elementos constitutivos de la educación que lo propone como derecho básico de todos los ecuatorianos, se destacan dos aspectos: Estará centrada en el ser humano y se concebirá al ser humano holísticamente, en el marco de los derechos humanos.

Con la nueva Constitución 2008 se resalta la declaración del Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. En este espacio se abre la existencia de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como de otras comunidades nacionales. Esta nueva constitución refleja el avance



en relación con la parte dogmática al incluir principios y se pueda interpretar los derechos y poder aplicarlos.

En el texto constitucional se manifiesta que todas las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos, este enunciado rompe con la práctica liberal de considerar que existían derechos individuales y, extraordinariamente, colectivos. En tanto en la Constitución de 1998 los derechos se clasificaban en derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, por una parte, y derechos colectivos, en cambio, en la Constitución del 2008, todos los derechos humanos tienen una doble dimensión: la individual y la colectiva, y se denominará doctrinariamente como derecho fundamental.

Con la nueva Constitución 2008 se reestructuran algunas políticas como la educativa y se constituye entre otros artículos el Art. 351 en el que se establece que el Sistema de Educación Superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del Sistema de Educación Superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

Como parte de esta tendencia de acceso a la educación superior, es necesario considerar el bajo número de personas afroecuatorianas en la provincia de Imbabura que tienen acceso al sistema educativo superior. Así, la tasa de matriculación de la población mestiza es cuatro veces superior a la de la población indígena y casi tres veces superior a la población afro ecuatoriana. No se analiza lo relativo a la educación Inicial, Básica y Bachillerato (IBB) ya que la misma es competencia del Ministerio de Educación y el presente documento se enfoca únicamente en lo relativo a educación superior.

### **Acciones afirmativas**

Las acciones afirmativas se focalizan en compensar y revertir toda forma de discriminación los cuales se encuentran sometidos los grupos históricos y sociales. Según Joaquim Barbosa Santos (2001), define a las acciones afirmativas retomadas por varios estudiosos de la cuestión.

“Las políticas de acción afirmativa son definidas como “un conjunto de políticas públicas y privadas de carácter compulsorio, facultativo o voluntario, concebidas con vista al combate de la discriminación racial, de género y de origen nacional así como a corregir los efectos presentes de la discriminación practicada en el pasado, teniendo por objetivo la

concretización del ideal de efectiva igualdad de acceso a bienes fundamentales como la educación y el empleo”. Barbosa Santos (2001: 40).

Las acciones afirmativas tienen como finalidad garantizar la oportunidad de acceso de grupos discriminados a diversos sectores de la vida social, política, económica, cultural e institucional. Valedores de las acciones afirmativas prueban que no es posible establecer una selección por mérito cuando los candidatos no parten de las mismas condiciones sociales

El debate se origina en el análisis de la competencia por un espacio o en este caso el acceso a un bien público cuando desde un principio ya existe desventajas que no solamente están ubicadas en la situación social en las que viven la mayoría de los pueblos del Ecuador, sino también en la actitud discriminatoria a la que se encuentran sometidos.

La aplicación de las acciones afirmativas sin embargo se suscita discordancias en los debates sobre su aplicación. Hay una gran confusión entre las acciones afirmativas con el sistema de cuotas ya que las cuotas componen apenas una de las formas de implementación de acciones afirmativas

Las acciones afirmativas son necesarias para combatir los diferentes tipos de exclusión y discriminación, por ello las políticas debería estar destinadas a enfocarse o dar mayor prioridad a las poblaciones situadas en las clases más bajas como el pueblo afroecuatoriano y atender los sectores básicos como educación, salud y trabajo. Estas acciones afirmativas promoverán la diversidad y realce a la representatividad a los grupos minoritarios en los distintos espacios

Estas acciones afirmativas tienen su fundamento en el artículo dos del Convenio 111 de la OIT, de igual forma en el convenio No. 169 de la OIT, en artículo 26 obliga a que sean “adoptadas medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir educación en todos los niveles en condiciones de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

En el ámbito de la educación está establecido dentro de la Constitución del 2008 que “la educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir” (arts. 26, 343,347)

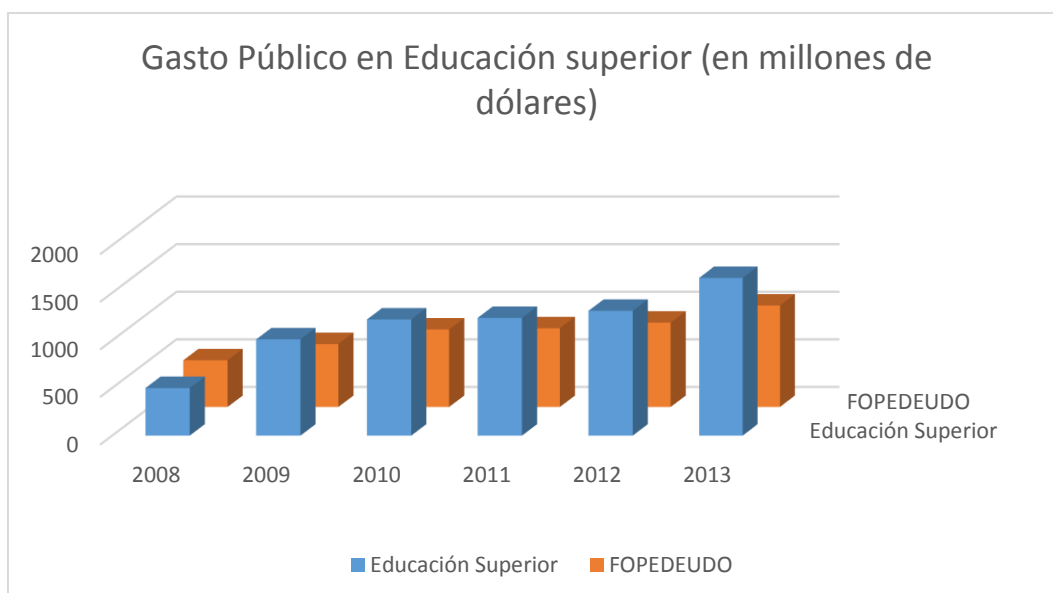
### **Instrumento de Tesoro**

La asignación de presupuesto para que se pueda cumplir los objetivos de las políticas públicas, va de acuerdo a los niveles de implementación de las políticas y de las acciones que un gobierno prevalece en los gastos. Las asignaciones presupuestarias acatan los valores dentro del

Presupuesto General del Estado, mismo que distribuye al sector público de acuerdo al gasto corriente y al gasto de inversión.

Para el sector del sistema de Educación superior, el Ministerio de Finanzas destina los rubros de forma anual a cada institución pública. Siguiendo con el detalle de la inversión pública en Educación se puede argumentar que el aumento del gasto público no garantiza el acceso a la educación, se puede considerar el valor total del gasto anual en educación con relación al PIB ya que la ley establece que el presupuesto educativo debe aumentar en un 0,5% al año hasta alcanzar el 6% del mismo. La educación es uno de los principales ejes de la inversión social y por lo tanto un logro para el progreso del país.

**Gráfico 2. Gasto público en educación superior (2008-2013)**



Fuente: Ministerio de Finanzas, presupuestos, monto codificado Senescyt , asignación IES por FOPEDEUPO, 2013 BCE, PIB, [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec) UNESCO, Total public expenditure on education as a % of GDP, 2013

### **Sistema de Cuotas**

La Secretaría Nacional de Educación, Ciencia y Tecnología otorga becas en áreas relacionadas al cambio de modelo de desarrollo contemplado en la Constitución y requerido en el Plan Nacional del Buen Vivir. Estas becas no son reembolsables y cubren todos los gastos asociados a los estudios de una persona, incluyendo colegiatura, manutención, pasajes aéreos, seguros, entre otros.

La política de becas de SENESCYT ha ido variando en cuanto a la función de los cambios institucionales que ha sufrido la institución, misma que se originó como la Fundación

para la Ciencia y Tecnología, luego cambia en la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología y finalmente en la Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia, Tecnología e Innovación. Las becas otorgadas anualmente muestran la inexistencia de una política vinculada a la formación de talento humano a nivel nacional.

La irregularidad en la tendencia de las becas otorgadas en esta transición fue controlada a partir del año 2008 en el que comienza una propensión creciente y marca el inicio de una política de Estado prioritaria en materia de inversión en la formación al talento humano. A partir del 2008 se da un verdadero cambio institucional en lo relativo a la política de becas.

Este cambio institucional se halló en la promulgación de un nuevo texto constitucional en el cual se prioriza la educación, la investigación y una serie de derechos relacionados al desarrollo holístico del ser humano, la cual garantizan los derechos de forma amplia, por ello es necesario que las políticas públicas y acciones institucionales se adecúen a esta realidad y mandatos normativos.

En la siguiente tabla se expone los años anteriores el Estado ecuatoriano otorgó en promedio el 83% de los recursos destinados para becas estudiantiles.

<b>Tabla 7. Presupuesto de becas vs. Monto otorgado en becas anual</b>				
<b>AÑO PROGRAMA</b>	<b>PRESUPUESTADO</b>	<b>DESEMBOLSADO</b>	<b>DIFERENCIA</b>	<b>% DE BECAS OTORGADAS</b>
Programa año 2008	6.516.017,06	6.618.015,96	-101.998,90	102%
Programa año 2009	4.890.668,26	3.888.266,95	1.002.401,31	80%
Programa año 2010	12.387.510,68	11.409.020,33	978.490,35	92%
Programa año 2011	90.436.320,00	75.407.104,32	15.029.215,68	83%
Programa año 2012	80.872.640,00	150.814.208,63	30.058.431,37	83%
Programa año 2013	271.308.960,00	226.221.312,95	45.087.647,05	83%

Fuente Senescyt 2011 Elaboración propia

En consecuencia de los mecanismos de implementación e inserción de los pueblos y nacionalidades se establecen acciones afirmativas en las que se garantiza la oportunidad de acceso a la educación superior.

## **Garantía del derecho a la educación, versus la selección de postulantes a la educación**

Las políticas que se encuentran circunscritas en base al tema de la educación deben ser claramente expresadas de acuerdo a la realidad actual y modificada en relación a las distintas prácticas o estrategias para alcanzar la igualdad y no discriminación. El acceso a la educación debe adaptarse a las necesidades y demandas de la sociedad empezando por reconocer que el proceso de selección o compensación para alcanzar la homogeneidad es imposible, sino se toma en cuenta atención respecto a la diversidad de la sociedad no se podrá lograr una real igualdad de oportunidades.

## **Derecho a la educación**

La educación desempeña un papel fundamental en la sociedad y a la vez se determina como un proceso complejo por ser influenciado no solamente por decisiones de modo didáctico o pedagógico, sino por decisiones económicas, políticas, culturales o ideológicas que establecen diferentes acciones en cada contexto, no obstante el proceso de la educación viene a desarrollarse entre los intereses particulares y definidos de cada persona, por esto se toma en cuenta todas aquellas características que definen a las personas de acuerdo a sus particularidades como: sus habilidades y capacidades, sus déficits, sus conocimientos artísticos, históricos, filosóficos e inclusive sus conocimientos formales como los intelectuales y sus actitudes.

Todas estas características a pesar de llevar a una confluencia de matices y muchos elementos que considerar para definir la complejidad de la definición de educación se mantiene como un proceso que va dirigido hacia las personas en su conjunto que motiva su participación en un contexto social concreto. Por ello en la educación se destaca el reconocimiento del derecho a la educación para todos los ciudadanos, sin excepciones y en igualdad, sin embargo, la educación se presenta en un panorama en el que predomina la uniformidad sobre la diversidad y la categorización de los estudiante frente a la igualdad de oportunidades.

La necesidad de categorizar a los estudiantes introduce a la dicotomía de la educación y aseverar que el acceso solo es para unos, este mecanismo fomenta la división de las personas creando grupos excluidos del éxito educativo.

Cuando se entienda que la diversidad en la educación en cualquiera de las sociedades es un factor enriquecedor se va a adaptar a las necesidades de cada realidad humana y permitirá ajustar las políticas y estratégicas que lleven a que todos gocen de este derecho. En este sentido la igualdad de oportunidades respeta las diferencias de cada persona convirtiéndose en una estrategia que ofrece alternativas de acceso e innovación dentro de este proceso organizativo.

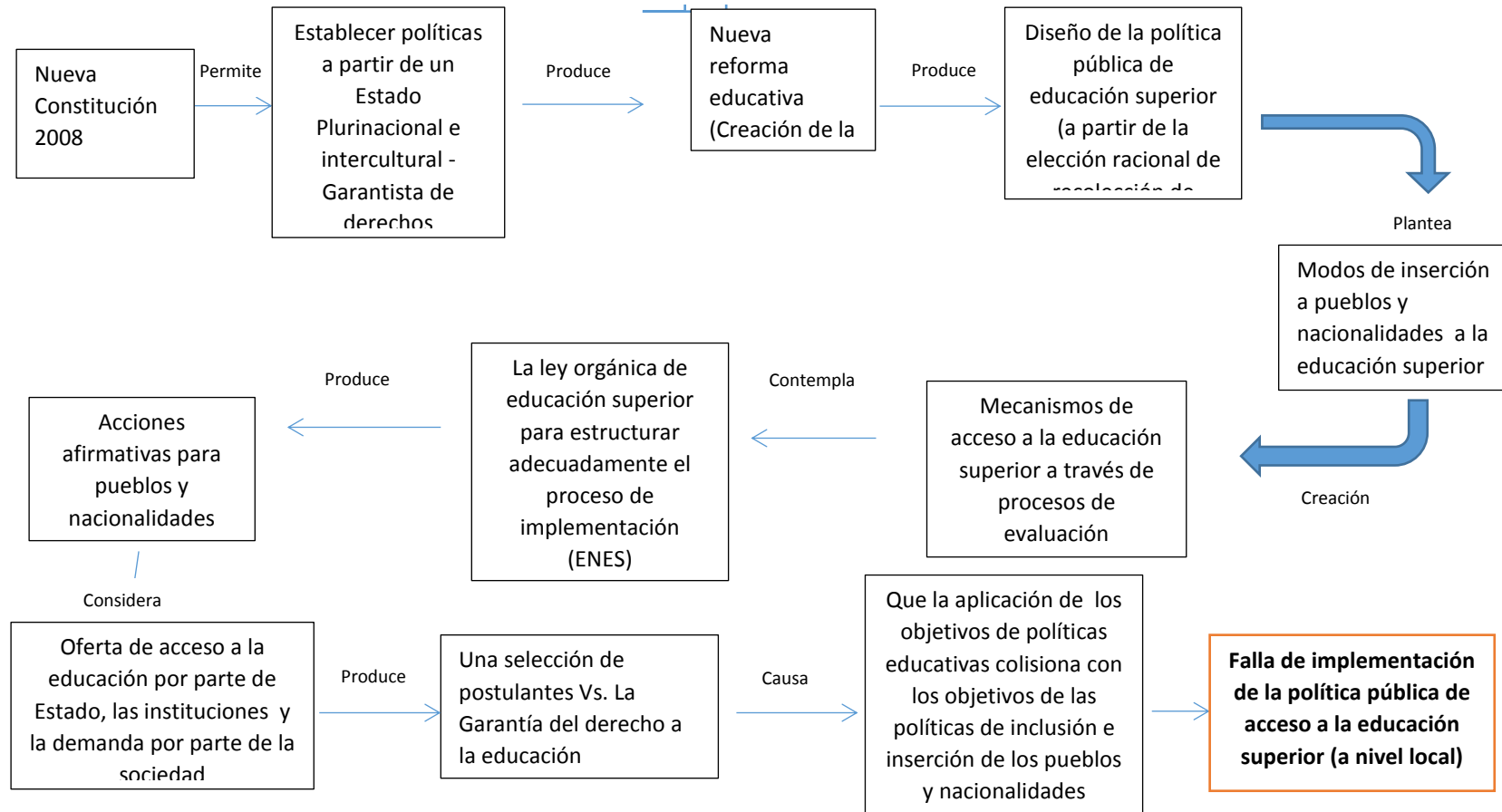
## **Instrumentos de Organización**

La creación de la entidad institucional de la Secretaría Nacional de educación superior, ciencia y tecnología (SENESCYT) determinó la responsabilidad de la hechura de la política pública en materia de la educación superior conjuntamente con la articulación con el Consejo de Educación Superior (CES), y el Consejo de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior (CEAACES), todas éstas articuladas de acuerdo al nuevo texto constitucional ecuatoriano 2008. Consecutivamente la creación de la nueva Ley de Educación superior 2010 que a la vez se institucionalizó en el año 2010 con las respectivas reformas de estructura orgánica

**Gráfico No. 3. Relaciones causales por Seguimiento de Procesos (Process Traicing) Mecanismo Causal**

**LA POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE GARANTÍA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DEL PUEBLO AFROECUATORIANO**

**Caso del acceso a la educación superior de los afroecuatorianos en las provincias de Imbabura en el periodo 2008-2013.**



Fuente: Nueva constitución 2008

## CONCLUSIONES

Si la elaboración de políticas públicas garantiza la ejecución de los derechos humanos, la idea de responsabilizar la ejecución de las mismas al Estado, comprende un arduo trabajo que resuelva los propósitos de las diferentes políticas y que las instituciones donde emerge el diseño de la política pública confluyan de manera sistemática para lograr las metas.

Al plantear el análisis de Ferrajoli (2007) con las garantías de los derechos en el marco de la nueva constitución ecuatoriana de 2008, se afirma el discurso del garantismo y aparece la reflexión y la enseñanza del derecho, esta propuesta constituye un nexo entre la validez jurídica, social, histórica y política que converge la lucha de los pueblos y sus reivindicaciones. Se enfatiza que en este Estado constitucional, los derechos fundamentales no son únicamente disposiciones jurídicas fruto de la actividad política voluntarista y deliberativa sino que, desde sus argumentos internos, implantan en el sistema una muy fuerte carga axiológica que desea expandirla en todo el ordenamiento jurídico.

Diseñadas las políticas públicas como métodos garantistas de los derechos se determina que la educación superior en el Ecuador recorre por este trayecto haciendo uso de diferentes herramientas de política para poder llegar a los objetivos, según Howlett (2011) se puede entender que los tipos de herramientas se usan para entender las diferentes manifestaciones dentro del ciclo de la política, desde su formulación hasta su ejecución.

Los instrumentos de información reflejan que dentro del objetivo de la política educativa ecuatoriana se encuentra subrayado las políticas de inclusión y desarrollo de los pueblos y nacionalidades y que dependen netamente de las acciones del gobierno, por ello las entidades encargadas de direccionar lo que está escrito en la Constitución a la práctica deben observar que exista una verdadera correlación entre lo posiblemente alcanzable con la cotidianidad, pues la realidad exige un verdadero análisis y seguimiento en la aplicación de la política pública, por esta razón lo de plurinacional e intercultural debe tomar en cuenta las diferencias estructurales entre etnias siempre va a predominar aquella que posee mayores integrantes y esto sumando la aprobación de los diferentes mecanismos de acceso a las instituciones, mismas que para el pueblo afroecuatoriano se ha convertido en una desventajas que limita aún más la inserción al aparato productivo. Si el Estado propende y contempla acciones afirmativas que hablan de reivindicaciones



especialmente para los pueblos rezagados, es lógico suponer que el acceso a la educación debe ser de forma libre y directa obviando las generalidades.

Lo que se concluye con esta observación, es que la utilización de los diferentes instrumentos de información, de autoridad, de organización y los recursos financieros, los para ejecutar la política de educación superior no contemplan las posibilidades de acceso de los afroecuatorianos por ser una política genérica implantada desde las instancias gubernamentales.

De esta forma no está demás enfatizar que los afroecuatorianos y afroecuatorianas necesitan de éstas posibilidades de ingreso a la educación ya que es un factor clave del desarrollo tanto colectivo como individual, por lo tanto las políticas públicas deben estar enmarcadas en el cumplimiento de la normatividad y sin escatimar los recursos que se necesitan para garantizar a la ciudadanía el derecho a la educación.

## BIBIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis (1992). *En el estudio de las políticas públicas*, México D.F: Miguel Ángel Porrúa.
- Beach, Derek & Pedersen, Rasmus. (2013) *Process - Tracing Methods*. Foundations and guidelines. University of Michigan Press
- Bennett, Andrew (2008) *Process Tracing: A Bayesian Perspective*, New York: Cambridge University Press.
- Bobbio, Norberto (1948) “*Ciencia del derecho y análisis del lenguaje*” en Contribución a la teoría del derecho, ed. y trad. de Alfonso Ruiz Miguel, editorial Trotta, Madrid.
- Carbonell, Miguel (2007) “*Teoría del neoconstitucionalismo ensayos escogidos*”, Instituto de investigaciones jurídicas UNAM, editorial Trotta, Madrid
- Constitución de la República del Ecuador 1998.
- Constitución de la República del Ecuador 2008.
- Ferrajoli, Luigi (2006). “*Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*”. Madrid, Trotta.
- Ferrajoli, Luigi, (1999). “*Derechos y garantías. La ley del más débil*”, Trotta España
- Ferrajoli, Luigi, (2007) “*Los fundamentos de los derechos fundamentales*” Trotta, Fernández guidelines. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hood, Christopher. (2007). “*Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government After Two Decades*”
- Hood, Christopher. (1986). “*The Tools of Government*”. Chatham, Chatham House Publishers.
- Hood, Christopher (2007). “*The Tools of Government in the Digital Age*”. London, Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael. (2000). “*Managing the "Hollow State": Procedural Policy Instruments and Modern Governance.*” Canadian Public Administration
- Howlett, Michael. (2009). *Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design*. Bogotá.
- Ley Orgánica de Educación Superior 2010.

- Mato, Daniel (2001): *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*. Buenos Aires: CLACSO,
- Parsons, Wayne. (2007) *Políticas públicas*, FLACSO, México
- Peces-Barba Martínez Gregorio (1999), *Curso de derechos fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III de Madrid,
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2008-2012/2013-2017.
- Ponce, Aníbal (1981) *Educación y Lucha de Clases* Editores Mexicanos Unidos S.A. (Cuarta edición).
- Pozzolo, Susana, (2010) “*Neoconstitucionalismo y positivismo jurídico*” 2ª.ed., Sao Paulo, Landy.
- Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior. 2010
- Roth, André Noel. (2010) “*Enfoques para el análisis de políticas públicas*”. Universidad Nacional de Colombia, Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, APPGP, Bogotá.