

Política pública y política educativa: una reflexión sobre el contexto

Public policy and education policy: A reflection on the context
Política pública e política educacional: uma reflexão sobre o contexto

Omar Orlando Pulido Chaves

Omar Orlando Pulido Chaves¹

1. Antropólogo. Doctor en Educación con Énfasis en Mediación Pedagógica. Investigador y consultor. Miembro del Consejo Deliberativo del Fondo Regional de Educación de la Sociedad Civil para América Latina y el Caribe (FRESCE). Integrante del equipo coordinador Colombia, de la Red latinoamericana de estudios sobre trabajo docente (Red ESTRADO-Colombia). Integrante del Comité Directivo de la Coalición colombiana por el Derecho a la Educación (CCDE); correo electrónico: opulido@gmail.com

Fecha de recepción: 24 de julio de 2017 / fecha de aceptación: 5 de septiembre de 2017

Resumen

El presente artículo busca ofrecer un panorama cercano a la situación de dos conceptos fundamentales en el presente de nuestras sociedades: la política pública y la política educativa. Tomando como base distintas perspectivas, se reconoce su lugar desde una postura crítica que pretende reconocerles como fuentes importantes para la construcción de un mejor futuro.

Palabras clave: *Política pública, política educativa, educación.*

Abstract

The present article offers an overview of the situation of two fundamental concepts in our societies' present: public policy and educational policy. Based on different perspectives, its place is recognized from a critical position which seeks to recognize them as important sources for the construction of a better future.

Keywords: *Public policy, education policy, education.*

Resumo

O presente artigo procura oferecer uma visão geral da situação de dois conceitos fundamentais no presente de nossas sociedades: política pública e política educacional. Com base em diferentes perspectivas, seu lugar é reconhecido a partir de uma posição crítica que busca reconhecê-los como fontes importantes para a construção de um futuro melhor.

Palavras chave: *Política pública, política educacional, educação.*

Introducción

El concepto de política pública circula en los más diversos ambientes sin que, en la mayoría de casos, se sepa exactamente qué quiere decir. Buena parte de la familiaridad hacia la noción proviene de su uso extendido en los medios de comunicación, que tienen a los gobiernos de turno como la más importante fuente de noticias. Es un fenómeno de la cultura inadvertido para la mayoría, ocupada en las rutinas de la cotidianidad; política, deporte, farándula, “realities”, películas, llenan el espectro de la exposición mediática que enfrentamos en campos y ciudades. Más allá de eso, son la materia prima de la que se nutren las redes sociales que intentan competir, sin mucho éxito, en formato y contenidos.

Tal vez la diferencia más notable es que las redes sociales nos aproximan “un poco más” a la condición de sujetos, no solo objetos, de la política pública. Lo digo “entre comillas” porque esta es una ilusión originada en los impactos aislados y episódicos que en algunos momentos desencadenan las “tendencias” de algunas “publicaciones” o “entradas” (“post”) en la Web. Con todo, esto es un avance frente a la impenetrable red cerrada a la que nos enfrentamos cuando leemos un periódico o una revista, o vemos un programa de televisión.

Compartir, decir “me gusta”, comentar en un sentido u otro, son las opciones ofrecidas por estas redes que generan las “tendencias”, parecidas o confundidas con “movimientos de opinión”. Se parecen o confunden porque la capacidad para tomar decisiones para los cambios sustanciales que requiere la sociedad continúan estando en el lugar de siempre: los grupos de poder, que lo ejercen mediante acciones concretas respaldadas con la capacidad del dinero. Es cierto que algunos temas e iniciativas ciudadanas se dispersan ampliamente por las redes sociales y alimentan procesos como los de los “inconformes”, que han dado lugar a gigantescas movilizaciones y desencadenado procesos políticos importantes en Egipto, España o Grecia, para citar algunos casos. Sin embargo, estas experiencias todavía no configuran nuevos modelos de acción política que sustituyan los tradicionales, aunque contribuyen en tal sentido. La “opinión en red” es un fenómeno nuevo en la cultura que merece ser estudiado como caso particular de la “opinión pública”.

En estos marcos transcurre nuestra vida; aunque no lo percibamos así, está pautada dentro de la tensión que enfrenta a quienes tienen aspiraciones por llegar al control del aparato de Estado, o quieren mantenerlo, y quienes lo consideran un estor-

bo; o a quienes quieren acabarlo o reducirlo y quienes lo consideran necesario para regular la vida social. En una proporción más decisiva de lo que quisiéramos, dependemos de lo que en este contexto se haga o deje de hacer. Si podemos trabajar y en qué, bajo qué condiciones; si podemos estudiar o no, y en qué tipo de condiciones; si podemos tener servicio de salud o no; si podemos tener o no una pensión para la vejez, una vivienda, un carro, un televisor, viajar, descansar. Todo eso se resuelve en el marco de nuestras relaciones con el Estado (que es una abstracción) y con el Gobierno (que encarna y materializa al Estado); relaciones que pueden ser de mayor o menor grado de proximidad.

Nuestra familiaridad con la noción de “política pública” proviene de esto. Dependemos de lo que se decida en estas materias. De allí que tengamos una visión fragmentada, sectorial, de la misma: política laboral, educativa, fiscal, monetaria, agraria, industrial, de transporte, etc., que desvirtúan el carácter integral que debe tener la política pública. Rosa María Torres dice al respecto, hablando de la política educativa durante el gobierno de Rafael Correa en Ecuador:

La educación se vio como un “sector” y la política educativa como una política sectorial. Los vínculos de la educación (familiar, escolar, ciudadana) con la pobreza, la salud, la alimentación, la nutrición, el trabajo, el empleo, el bienestar familiar, el desarrollo comunitario, la ciudadanía, la protección del medio ambiente, etc., apenas si fueron considerados. La desnutrición infantil fue abordada como un tema de salud. Los informes sobre la educación omitieron generalmente referirse a la desnutrición infantil, pese a que el Ecuador tiene una de las tasas más altas en la región -1 de cada 4 niños menores de 5 años padece desnutrición crónica, esa que deja secuelas imborrables por el resto de la vida- y a que ésta se redujo en apenas un punto durante la década (Torres, 2017).

Esta es una primera limitación de esa noción de sentido común sobre lo que es la política pública. Una segunda hace que se escape el significado del adjetivo “pública” que la acompaña, el cual es decisivo para su completa comprensión. Se espera que las siguientes páginas sean útiles para aclarar estos asuntos².

2 Aquí se amplían, resumen y ajustan planteamientos hechos en otros documentos y publicaciones; ver: Pulido (2001), Pulido y Ángel (2006), Pulido (2016). Se desarrollan ampliamente los referentes conceptuales de esta visión en Pulido (1998).

Sobre la política pública

En términos generales, la política pública se refiere al vínculo general entre el Estado y la sociedad que, en realidad, toma cuerpo en la relación entre gobernantes y gobernados, extendiéndose al ámbito de la cultura, en función de los intereses y necesidades concretas que convocan a los distintos grupos humanos a la acción política. Por lo general, la política pública se aborda desde visiones técnicas e instrumentales preocupadas por las metodologías y procedimientos para su elaboración, por los diagnósticos, fases, definición y cumplimiento de objetivos y metas, rutas, cronogramas, recomendaciones, con criterios de evaluación por eficacia, eficiencia y efectividad.

Las reflexiones más políticas, de análisis teórico sobre la relación entre política pública, Estado, poder, hegemonía, sociedad civil que, para efectos de este artículo, resultan más adecuadas, son menos frecuentes. Se hace énfasis en esta perspectiva porque tiene que ver con los presupuestos ético-políticos a los que responde, a su relación con los modelos de desarrollo en los cuales se inscribe, con los proyectos económicos, sociales y políticos en disputa por parte de actores específicos y caracterizados, en fin, con su sentido y fines. Dese luego, esto no quiere decir que su dimensión técnica e instrumental deje de ser importante; son dos caras de una moneda que se implican mutuamente, pero su sentido está dado por la dimensión política. La política pública trasciende su carácter instrumental y se ubica como acontecimiento político por excelencia.



Estado, política pública y sociedad civil

Dentro de las muchas definiciones que se refieren a la política pública, es particularmente importante aquella que la considera un punto de contacto entre el Estado y la sociedad civil. Aunque en rigor teórico y en la práctica no es posible establecer una distinción tajante entre ellos, y resulta más adecuada una concepción “ampliada” del Estado, se puede entender a la sociedad civil como el conjunto de instituciones llamadas “privadas” y, principalmente, al ámbito en el que se disputan las hegemonías y se construyen los consensos y los disensos.

Cuando se hace la distinción conceptual entre estos dos dominios, la sociedad civil aparece como “responsable” de la función de hegemonía, como lugar propicio para su construcción y man-

tenimiento, en tanto es el lugar en donde se disputa la construcción de los consensos que sustentan la legitimación del poder. En este sentido, la sociedad civil es el ámbito en que se desenvuelve la lucha política; la arena en la que se disputa la construcción del consenso para acceder al control del aparato de Estado, sin que se elimine ese primer nivel.

Por su parte, el Estado se puede entender como el aparato a través del cual algunos sectores de la sociedad civil gestionan el interés público mediante el ejercicio de actos de gobierno. Esta distinción entre sociedad política y sociedad civil es conceptual, es una distinción lógica. En la realidad no es posible trazar una clara línea divisoria entre las dos; por ejemplo, no se puede desco-

nocer la función estatal que desempeñan la familia y la escuela, sobre todo la escuela pública, pues en el dominio de los hechos consensuales, del ejercicio de la dirección intelectual y moral, contribuyen a la formación de la ciudadanía y, en esa medida, cumplen una función estatal.

Por otro lado, no se puede dudar de la intervención del Estado en el seno de las instituciones de la sociedad civil. Es el caso de la relación entre la iglesia y el Estado o de la presencia del Estado en la regulación de la vida familiar al intervenir, por ejemplo, en el matrimonio, en las responsabilidades de los padres para con los hijos; en la legislación expresada en los códigos civil, de policía, de tránsito y transporte, entre otros.

En este orden de ideas, lo que importa establecer es que la “sociedad” no es un conjunto homogéneo y neutro, sino un campo heterogéneo constituido por sectores sociales, grupos, clases, etc., con intereses y necesidades diferentes que pueden llegar a ser contradictorios, que se disputan permanentemente la supremacía sobre el conjunto social en los ámbitos económico, político, cultural, en función de sus particulares formas de concebir lo que es mejor para todos. Así, la política pública media la relación entre los “gobernantes” y los “gobernados”, pero también las relaciones entre los gobernados o sociedad civil, en sus pugnas, tensiones y acuerdos por hacerse al control del aparato de Estado y ejercer actos de gobierno.

Esto significa que el conjunto de la política pública se construye en un movimiento de ida y vuelta, entre las ofertas que emanan de los grupos y sectores que participan del gobierno, y las demandas de los “gobernados”, y entre los grupos, sectores

y clases que integran a estos últimos, en la medida en que puedan constituirse en sujetos sociales y políticos con capacidad para actuar políticamente en función de sus particulares intereses y necesidades.

En otras palabras, las políticas públicas siempre están referidas a sujetos políticos concretos, entendidos como sujetos sociales conscientes de sus deberes y derechos y con capacidad de acción intencionada respecto de ellos. La política pública aparece, así, como resultado de un conjunto de negociaciones complejas determinadas por condiciones de tiempo, lugar y sujeto o, lo que es igual, dependen de correlaciones de fuerzas sociales determinadas. En tal sentido, las políticas públicas no son neutras, como se pretende en los enfoques de tipo técnico-instrumental; los contenidos del “bien común” dependen de las correlaciones de fuerza. En su nombre se puede permitir o prohibir, amenazar, invadir, encarcelar, premiar y castigar.

Es así como se ha logrado que sectores sociales como el campesinado, las comunidades afrocolombianas, los grupos indígenas y sectores sociales como las madres comunitarias, las mujeres cabeza de hogar, los desplazados, la población LGTBI, los pensionados, los usuarios de servicios públicos, las empleadas domésticas, los discapacitados, las poblaciones llamadas vulnerables, para citar algunos casos, cuenten con políticas públicas específicas que son resultado de procesos de gestión y de lucha, de negociación, para satisfacer de manera más adecuada sus particulares necesidades, intereses, aspiraciones.

Esto, cuando se piensa el tema en la relación de estos sectores con el Estado; porque también se da el caso de políticas públicas que se gestan y se aplican de manera autónoma en el seno de la sociedad civil, sin intervención del Estado o, en algunos casos, contra ella, como ocurre con los programas y políticas de diverso orden agenciadas por organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base, que proponen y ejecutan políticas para su beneficio ante la incapacidad del Estado para hacerlo o como medio de defensa y de resistencia contra los efectos nocivos de algunas políticas estatales.

Política pública y hegemonía

Lo anterior significa que las políticas públicas desempeñan un papel fundamental en los procesos de construcción de hegemonía. Una de las definiciones clásicas propuesta por Antonio Gramsci sobre ella es la base sobre la cual formulo la definición de política pública. Gramsci afirma que la hegemonía puede ser

entendida, entre otras cosas, como el punto de contacto entre la sociedad política (el Estado) y la sociedad civil, y hace un énfasis especial en distinguir la hegemonía de la dominación (Gramsci, 1970, pp. 414-415).

Esta distinción es esencial, pues a menudo se entienden equivocadamente como sinónimos. El sentido común entiende la hegemonía como imposición de unos grupos sobre otros, como anulación del otro, como ejercicio opresivo del poder por parte de unos sobre otros, como ejercicio de la fuerza. Contrario de ello, la hegemonía se define como ejercicio de la dirección intelectual y moral de unos grupos sociales sobre otros, cosa que solo se puede lograr mediante el consentimiento y la generación de consensos, llevándola al terreno de la construcción de cultura, y eso implica el reconocimiento de los intereses y necesidades de los otros y su incorporación en las propuestas de dirección del Estado y de construcción de sociedad.

El asunto se entiende más claramente cuando se precisa que es distinto ser dirigente a ser dominante. La dominación se opone a la hegemonía, es su contrario. Quien es hegemónico, por definición, es dirigente y, en tal sentido, no puede ser dominante; de la misma manera, quien es dominante no puede ser hegemónico. La distinción es esencial, pues el ejercicio del poder desde el Estado se hace, siempre, mediante una combinación de fuerza y consenso. Cuando se debilita la capacidad de generar consensos (dirección) se incrementa el ejercicio de la fuerza (dominación), y a la inversa: el incremento del consenso hace innecesaria la fuerza. Tal relación hace posible que algunos grupos ejerzan el poder sin ser hegemónicos (se imponen por la fuerza), por ejemplo, en un caso extremo, las dictaduras. En la mitad están todas las combinaciones que explican las crisis de hegemonía. Se entiende cómo en estos procesos las políticas públicas juegan un papel importante.

Política pública transformista y política pública expansiva

En este juego de relaciones la política pública es, a la vez, instrumento para la construcción, mantenimiento y ampliación de las hegemonías, y producto de relaciones hegemónicas. Sus condiciones expresan correlaciones de fuerzas sociales y permiten incidir en ellas; de allí su importancia política en términos estratégicos y coyunturales. Por eso sus procesos de producción están ligados a los modos de construir hegemonía. Según la concepción gramsciana, existen dos vías para la construcción de hege-

monías: la vía transformista y la vía expansiva, las cuales tipifican, a su vez, dos formas de ser de la hegemonía: la transformista y la expansiva (Mouffe, 1973).

La vía transformista caracteriza los regímenes reformistas; implica que los grupos sociales que aspiran a ejercerla reconocen e incorporan en sus propuestas los intereses y necesidades de los grupos subalternos, no para satisfacerlas plenamente, sino para neutralizar su acción política. Por el contrario, la vía expansiva implica el reconocimiento de esos intereses y necesidades, ya no para neutralizar la acción política de quienes los expresan, sino para intentar satisfacerlos plenamente. La vía transformista va del lado de las reformas, mientras la expansiva está en el ámbito de los cambios estructurales, de la generación de hegemonías alternativas a las que mantienen relaciones de dominación y subordinación. El transformismo mantiene el estado de cosas imperante; la hegemonía expansiva pretende modificarlo en beneficio del conjunto de la sociedad.

De allí que, en términos generales, y en resumen, se puede decir que existen dos tipos de política pública: Una, de tipo expansivo, orientada a ampliar la democracia cada vez más, a superar las limitaciones impuestas por el “desarrollo” al bienestar general de la sociedad; y otra, de tipo transformista, derivada de los efectos nocivos del “desarrollo”, que intenta tender un puente hacia los sectores menos favorecidos, que dice acortar la brecha entre los más ricos y los más pobres, que se plantea con carácter reivindicativo de contenido social, pero que históricamente no ha dado resultados positivos plenamente verificables (como lo atestigua la ampliación creciente de la desigualdad); la cual ha servido más como factor de neutralización de acciones políticas de los grupos subalternos que como motor real de cambio en las condiciones de miseria. Esta política pública transformista, que propone reformas superficiales y no cambia las estructuras que producen la miseria, se ha impuesto en América Latina y, desde luego, en Colombia.

Lo “público” de la política

Todo lo anterior permite ver que la presencia de la sociedad civil es la que permite hablar de política pública. La “participación”, pero sobre todo la capacidad de incidencia de la sociedad civil da a la política el atributo intrínseco que la hace pública; son condiciones esenciales que permiten entender el asunto de la política pública en perspectiva de derechos, no como un enfoque más o un añadido que puede estar o no estar, pues los derechos

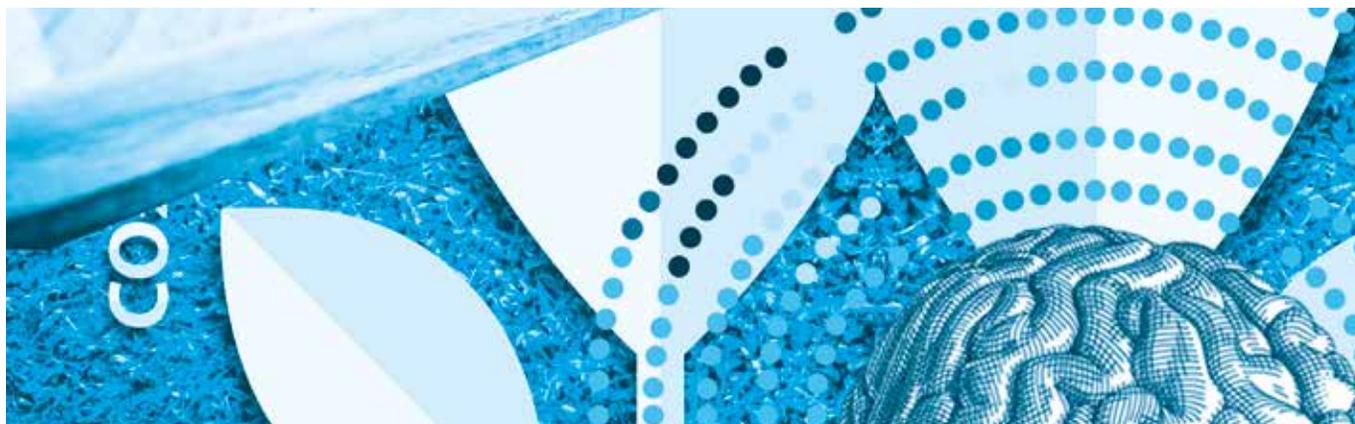
son de las personas, no del Estado. Éste tiene la obligación de garantizar su realización en los sujetos de derechos, individuales o colectivos; lo que da pie para hablar de políticas públicas en perspectiva de derechos y de sujetos: “La política es pública en perspectiva de sujetos o no es *política pública*” (Pulido, 2016).

Política pública y gobernabilidad

La relación entre gobernantes y gobernados ha sido analizada en las últimas décadas desde la noción de gobernabilidad. La acción de gobernar no se puede reducir al simple hecho de controlar el aparato de Estado, tampoco puede entenderse solo como la acción de un bloque social que ha llegado al poder para dirigir al conjunto de la sociedad a los fines que dicho bloque se propone sin obtener el consenso de los gobernados. Más bien, el gobierno implica la relación orgánica de hegemonía, la capacidad de dirección intelectual y moral.

Por eso entiendo el gobierno como un sector de la sociedad civil a la cabeza del Estado, dirigiendo la colectividad hacia el logro de fines comunes, hacia la realización de la cosa pública (*res publica*) o bien común, desde la perspectiva del bloque social que detenta el poder, pero con el consentimiento de la mayoría. Por otra parte, el gobierno no se agota en el Estado, se puede hacer gobierno desde la sociedad civil, como ocurre con la intervención de los gremios económicos y otras organizaciones que logran forzar la adopción de políticas que los favorecen, o impedir que se adopten las que les perjudican.

Como la unanimidad no es posible en las relaciones políticas, el gobierno siempre lo ejercen bloques sociales específicos en nombre de la sociedad entera. El grado de aceptación que logren dichos bloques, o su capacidad para mantener la hegemonía, es lo que determina el fenómeno de la gobernabilidad. Hoy la discusión sobre esta noción se ha ampliado con la introducción del concepto de “gobernanza”, más “*técnico*”, en tanto hace referencia a la eficacia, la calidad y la satisfactoria orientación de un Estado, sobre todo en el marco de las llamadas “Alianzas público privadas”, pregonadas por el Banco Mundial y adoptadas como forma de gestión pública por los gobiernos, que dan prelación a la supremacía del mercado como factor de regulación económica, social y política. Para no entrar en ella aquí, los interesados pueden consultar, por ejemplo, el texto de Launay-Gama (2006), quien hace una síntesis sobre su uso en Colombia, y el de Mayorga y Córdova (2007), quienes hacen lo propio para América Latina.



Aquí interesa la noción de gobernabilidad, entendida como capacidad para gobernar; tal capacidad se refiere, al menos, a dos ámbitos distintos: por una parte, a la destreza para tomar decisiones y ejercer actos de gobierno desde la institucionalidad estatal y, por otra, a la habilidad de dirigir, con lo que se despeja la vía para conectarla con la hegemonía. El primero de estos ámbitos se puede denominar dimensión “técnica” de la gobernabilidad; el segundo, dimensión “política”.

En concordancia con lo planteado hasta ahora, interesa hacer énfasis en el segundo ámbito y entenderla como la capacidad para ejercer la dirección intelectual y moral, de suscitar el consentimiento, conseguir y ejercer la hegemonía, generar y mantener consensos. En esta segunda acepción, la gobernabilidad se ve como capacidad para relacionar orgánicamente a la sociedad política con la sociedad civil. A partir de aquí no cuesta mucho trabajo afirmar que puede ser entendida también como un “punto de contacto” entre la sociedad política y la sociedad civil; solamente que al pasar por la noción de gobierno habría que decir, con más propiedad, que es un “punto de contacto” entre gobernantes y gobernados.

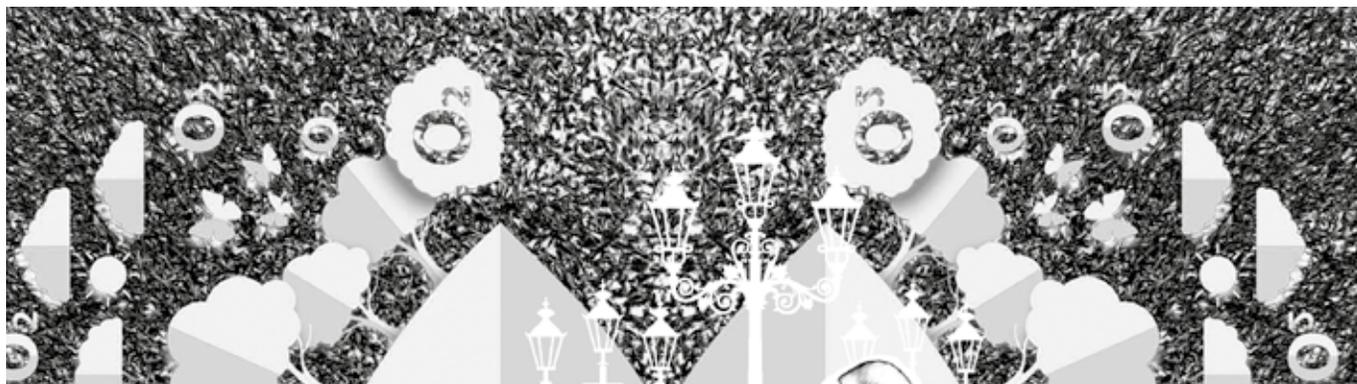
Política pública y opinión pública

A partir de lo anterior es fácil entender que la gobernabilidad opera como función de la opinión pública y, a la inversa, que la opinión pública se ve afectada por las características de la gobernabilidad. Esta posibilidad de deslizamientos conceptuales tiene su base teórica en la definición que hace Gramsci de la opinión pública como punto de contacto entre el Estado y la sociedad civil, que la ubica como factor central en los procesos de construcción de hegemonía:

La llamada “opinión pública” se relaciona íntimamente con la hegemonía política, es el punto de contacto entre la “sociedad civil” y la “sociedad política”, entre el consentimiento y la fuerza. Cuando el Estado quiere iniciar una acción poco popular, empieza creando la opinión pública adecuada, es decir, organiza y centraliza determinados elementos de la sociedad civil [...] La opinión pública es el contenido político de la voluntad política pública que puede ser discordante; por eso existe la lucha por el monopolio de los órganos de la opinión pública: diarios, partidos, parlamento, de modo que una sola fuerza modele la opinión y, por tanto, la voluntad política nacional, convirtiendo a los disidentes en un polvillo individual e inorgánico (Gramsci, 1972, p. 339).

En general, una política pública que genera consenso cuenta con una opinión pública favorable; la que genera disenso hace lo contrario. Este vínculo permite comprender el fenómeno de las llamadas crisis de gobernabilidad, o crisis de hegemonía, que se hacen evidentes en el debilitamiento o ruptura del vínculo entre gobernantes y gobernados, reconocible bajo la forma de la burocratización, el clientelismo, la corrupción, la ineficacia del aparato estatal para resolver las necesidades y demandas de la sociedad, la protesta y la movilización ciudadana, entre otras. En general, estas crisis se resuelven en contextos transformistas y raramente expansivos.

La fragmentación y el debilitamiento de la sociedad civil hacen que deje de ser el escenario por excelencia para las disputas por la hegemonía; producen una afectación en los procesos de gobernabilidad, que es la manera delicada de referirse a la afectación de la relación orgánica que debe existir entre la sociedad política



y la sociedad civil. Por tanto, si la política pública es el punto de contacto entre estas dos instancias, algo tiene que ver con esta afectación; por allí debe pasar.

Política pública, función pública y administración pública

Los programas con los que teóricamente se disputa el consentimiento de la sociedad hacia las propuestas de los sectores que aspiran a ejercerlo se deben convertir en propuestas específicas de política, traducidas en planes de gobierno, de desarrollo, sectoriales, planes de inversión, programas y proyectos y, lo más importante, en acciones que concreten las propuestas contenidas en todos esos instrumentos. Cuando esto ocurre se concreta la función pública, que puede ser entendida como la satisfacción de las necesidades o demandas de la sociedad a través de la acción pública, que combina la acción estatal con la que se da desde la sociedad civil.

La política pública ejecutada, que concreta los objetivos planteados y satisface los intereses, las necesidades y las expectativas a las que responde, es la que materializa la función pública. Esto no es fácil, pues ni el Estado ni la sociedad civil son entes unitarios y homogéneos; por el contrario, son fragmentados y heterogéneos. Por esta razón, ni uno ni otra pueden ejercer siempre el control absoluto sobre la acción institucional del Estado o de la sociedad civil, lo que hace relativa la manera como se concreta la función pública. Esta se ubica en el dominio de las pugnas por la hegemonía y se ve afectada por las tensiones generadas por los cambios en las correlaciones de fuerzas sociales.

La vulnerabilidad de la función pública y su comportamiento fluctuante se expresan en la capacidad de incidencia que sobre

ella tienen sectores organizados y fuertes de la sociedad civil, como los gremios económicos y profesionales, y asociaciones de carácter privado como los sindicatos, las iglesias o las organizaciones multinacionales, para citar algunas. Esta forma de concebir la función pública difiere de la establecida en la Constitución Política, en la cual se entiende, con un enfoque administrativo, como un marco normativo de tipo restrictivo para el ejercicio de los empleos públicos, con énfasis en los aspectos éticos (Presidencia de la República, 1991, Art. 122-131, 228 y 267). Una crisis de la función pública equivale a la incapacidad del Estado para satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad; y las causas habría que buscarlas no solo en el ordenamiento administrativo-institucional, sino en el orden político.

En otro sentido, el Estado también puede ser entendido como un sistema con capacidad instalada de gestión para formular y poner en marcha las políticas públicas. Este sistema es la administración pública, que comprende las relaciones entre el Estado y sus instituciones y la sociedad civil y sus organizaciones, a través de la mediación de los funcionarios públicos; así, se espera que ella concrete la política pública y permita que se cumpla la función pública.

Este asunto se convirtió en un factor decisivo que ha afectado profundamente los enfoques y las metodologías de aplicación de las políticas públicas. Kliksberg (1989) advirtió a finales de la década de los ochenta sobre lo que llamó el peligro del “paradigma privatista”, que idealiza el modelo de gestión de la empresa privada sin reconocer que este, a menudo, “no es tan eficiente y eficaz como se cree”; así como sobre el paradigma de la “neutralidad valorativa”, que concibe al aparato público como algo puramente técnico y neutro en materia de intereses y valores.

El llamado de Kliksberg a la modernización de la gestión del Estado se transformó en una convocatoria a la búsqueda de la eficiencia, la eficacia y la efectividad a partir de la introducción de las tecnologías gerenciales y administrativas del mundo empresarial en el manejo de la cosa pública. La introducción del concepto de gerencia social fue el comienzo de una tensión, que todavía no termina, en los intentos por sustituir el modelo de gestión y administración del Estado de Bienestar, proveedor de servicios por oferta con criterio de universalidad e igualdad, por uno “más pequeño”, “eficiente”, “eficaz” y “efectivo”, conducido por una administración estandarizada, alineada a resultados, fácil de monitorear y evaluar.

Se puede decir que con este énfasis la función pública transformó su esencia: dejó en segundo lugar la satisfacción de las necesidades sociales, para convertir a la gestión en fin en sí misma. En la transición hacia el Siglo XXI, y a partir de este, la coyuntura mundial introdujo las llamadas reformas neoliberales o neoconservadoras que pregonaban la crisis del Estado como gestor eficiente y eficaz, y la necesidad de reducir su tamaño a partir de dos consideraciones centrales: 1) Su agotamiento como regulador de las relaciones con la sociedad civil y, sobre todo, con el sector productivo, junto a la necesidad de abrir espacio al mercado como factor regulador e impulsor de las fuerzas productivas de la sociedad; 2) La necesidad de transferir al sector privado sus responsabilidades centrales como prestador de servicios, en el proceso conocido como privatización.

La llamada “tercerización” del Estado mediante las alianzas público privadas ha sustituido su acción directa como garante de los derechos de la población, por la de operadores privados, como Odebrecht, para citar un caso de moda, que terminan distorsionando por completo el sentido de “lo público”.

Enfoques y metodologías

Como se ve, la cuestión de las políticas públicas es compleja; de lejos, es algo más que lo técnico, de planeación, administración y gestión; como si estos asuntos pudieran ser solo técnicos. Lo técnico, lo gerencial, lo administrativo, la eficacia, la eficiencia, la efectividad, no son nada sin su dimensión política. La falacia de que los funcionarios “técnicos” son mejores que los “políticos” se desmorona ante la evidencia; las “tecnologías blandas” no pueden sacudirse de sus implicaciones políticas y las “tecnologías duras” no pueden eludir operar en contextos políticos. Como se diría desde el sentido común, las máquinas no tienen la culpa de lo que con

ellas hagan los políticos, pero terminan ligadas a los efectos que se producen mediante su uso. Un puente, una carretera, construidos en el marco de los sobornos de Odebrecht forman parte de la cadena de corrupción en tanto la materializan.

Tanto los enfoques como las metodologías que adoptan las políticas públicas responden a los contextos y las coyunturas políticas. Durante los años sesenta y setenta el enfoque conceptual de la política pública se basó en la idea de llevar los beneficios del “desarrollo” al conjunto de la sociedad. Los países de América Latina y el Caribe (ALC), en “vía de desarrollo”, debían formular sus políticas en el marco de Planes Nacionales de Desarrollo articulados a estrategias trazadas por organismos internacionales, encargados de financiar y orientar la “ayuda” a los países “subdesarrollados”.

Surgió así la planeación del desarrollo como una disciplina y la planeación sectorial como una de sus estrategias. En el caso de la educación, su lema fue “Educación para el desarrollo”. No obstante, el fracaso de la “década del desarrollo”, auspiciada por la Alianza para el Progreso (años sesenta), se vio llegar antes de que la década terminara. La ilusión de alcanzar el desarrollo y eliminar la pobreza se desvaneció ante la evidencia de que la brecha entre los países desarrollados y los subdesarrollados se había hecho cada vez más grande y la pobreza, en vez de disminuir, aumentó.

Como anota Tenti, el cambio de modelo de acumulación que se produjo durante los años ochenta generó “nuevos tipos de precariedad e inseguridad social”, localizados en una “pluralidad de escenarios sociales ocupados por una serie de actores dotados de intereses específicos” (2004, pp. 41-65), que obligaron a redefinir el lugar y el sentido del Estado y de la política pública como escenarios en los cuales se jugaban los intereses de estos actores. Este cambio significó la quiebra de la centralidad del trabajador asalariado como base del modelo de política social y aspiración colectiva, que completaba el ámbito del bienestar con las prestaciones sociales orientadas a satisfacer sus necesidades básicas y las de sus familias (en algunos casos estas “prestaciones” incluían la educación).

Completaban este cuadro de actores sociales, los “informales” y los “excluidos”; los primeros, definidos como quienes “tienen una inserción defectuosa en el mercado de trabajo”; y los segundos como los que no se integran a los campos productivos más dinámicos, los que quedan “fuera” de ellos, pero también, y sobre todo, los que no cumplen ninguna función respecto del todo social y, en especial, respecto de los intereses de los grupos dominantes de la sociedad (los “establecidos”).

Estas últimas categorías sociales, pues en esto terminaron convertidas las inmensas masas de población empobrecida, se convirtieron entonces en los “focos” de atención de las políticas sociales: los “informales,” sobre todo urbanos, los “invasores del espacio público”; y los “excluidos”, término poco apropiado, con el que desde finales de los ochenta y comienzos de los noventa se empezó a designar a quienes ni siquiera cabían en las categorías de “pobre”, “nuevo pobre”, “informal”, “estrato uno”, etc. Las políticas sociales “focalizadas” en los “informales”, los “más pobres”, los “vulnerables” (madres cabeza de familia, discapacitados, desplazados, niñas, niños, ancianos o “adultos de la tercera edad”, por ejemplo) se convirtieron en el paradigma de la “inversión social” (“gasto social”) de un Estado cada vez más desprovisto de instrumentos adecuados para hacer frente a las inequidades o desigualdades generadas por el tan deseado “desarrollo”.

Es en este contexto donde se empieza a hablar de “políticas de equidad”, que hacen énfasis en enfocar la acción en estas poblaciones sin cuestionar el modelo que produce la desigualdad. Afirman que ésta puede ser corregida dando un trato preferencial (discriminación positiva) a los sectores poblacionales más pobres, considerados “excluidos” de los beneficios del desarrollo y el crecimiento. De esta manera, la política pública de finales del siglo XX se orientó a dar prioridad a los “más pobres” y a sectores “vulnerables” y “excluidos”, dando vida a los conceptos de políticas “focalizadas”, “compensatorias”, “afirmativas” o de “discriminación positiva” (Bonafant Tabini, 2003; García, 2004).

Tal forma concebir y ejecutar las políticas públicas entró en tensión con el enfoque característico del período anterior, conocido como “políticas de bienestar”, de anclaje conceptual keynesiano en su idea del Estado de bienestar. En este enfoque, el Estado interviene directamente, ejecuta directamente, con criterio de universalidad y obligatoriedad. El Estado reparte, o intenta repartir, los beneficios del desarrollo en toda la sociedad. Debe ocuparse de acabar con la pobreza, satisfacer las necesidades de educación, salud, vivienda, servicios públicos, infraestructura, etc., en lo que se conoce como política pública por oferta, pero la lógica neoliberal rompió con esta tradición por las razones arriba descritas.

El Estado debe reducir su tamaño y la política pública debe tercerizarse con operadores privados con criterio de equidad, lo que significa cambiar a un modelo de acción por subsidios a la demanda, o lo que es igual, a una acción transformista que no resuelve sino que subsidia a sectores focalizados y no a toda la

población necesitada. El argumento central es que los recursos no alcanzan para eso y el Estado debe priorizar. De allí que en este nuevo marco los criterios de eficiencia, eficacia y efectividad, relacionados todos con el ahorro y la relación costo-beneficio, se hayan posicionado como juicios centrales de la evaluación de las políticas públicas, mediante metodologías alineadas con la obtención de resultados.

Las políticas educativas

Las políticas educativas no escapan a las lógicas descritas. En el marco de los planes de desarrollo nacionales, las políticas sectoriales han impuesto una lógica fragmentada que ha tratado de ser superada, de manera infructuosa, con formulaciones de alcance “intersectorial” o “transversal”. Los contextos internacionales, regionales y nacionales pautan sus contenidos esenciales.

Educación como servicio, educación inclusiva y derecho a la educación

El proceso de reformas educativas en América Latina viene de mediados del siglo pasado, con políticas diseñadas por “expertos” de los organismos internacionales, orientadas a propiciar la “modernización” de los sistemas y de las instituciones educativas, con énfasis en conceptos como “gerencia”, “eficiencia”, “administración” y “calidad”, entre otros. En un balance de las políticas educativas adoptadas en las Cumbres de las Américas de las últimas décadas, Feldfeber y Saforcada (2005) identifican tendencias centradas en la mercantilización de la educación, que le conciben como un servicio comercial más por parte del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el cual debía contar con un mercado regional abierto; además notan una concentración en ciertas problemáticas como la discriminación, la pobreza, el cuidado del ambiente, entre otros. En ambos casos la educación deja de ser considerada como un derecho fundamental.

En dicho contexto, los ministros de educación y planificación de la región concibieron el Proyecto Principal de Educación (PPE) en 1979, para dar continuidad a las políticas educativas teniendo como objetivo el año 2000, haciendo énfasis en la equidad social, la consolidación de la democracia, sentar las bases de un desarrollo duradero y avanzar en la integración regional. Entre los desafíos identificados por el PPE aparece el de “mejorar la equidad en la distribución del servicio educativo ofreciendo educación de calidad a los sectores prioritarios” (UNES-

CO-OREALC, 2001). Como se ve, destaca la expresión “servicio educativo”, que hará carrera durante los años siguientes hasta la irrupción con fuerza del llamado “enfoque de derechos”.

Este último viene desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre promulgada en 1948, pasa por la Declaración de los Derechos del niño (1959), por la Declaración sobre la Eliminación de las Discriminaciones en materia de Enseñanza (1960), por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en 1966 y entrado en vigencia en 1976, por la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969), por la Convención Contra la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1981), y por la Convención sobre los Derechos del Niño (1990).

La tradición se conecta con la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos (EPT), aprobada en Jomtien, Tailandia, en 1990; con la Declaración de Salamanca para las Necesidades Educativas Especiales, aprobada en junio de 1994 por la Conferencia Mundial Sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad, que introdujo explícitamente el concepto de inclusión y lo relacionó con el de “integración” (UNESCO, 1994). Dicho concepto de integración, ampliamente debatido, fue muy importante en la discusión sobre inclusión que se dio en la década de los noventa, sobre todo en el marco de la discapacidad y más específicamente en relación con el tema de la lucha contra la discriminación en educación.

La “educación inclusiva” promovía la convivencia con la diferencia y lo plural mediante la “integración”; impulsaba la superación de estereotipos y prejuicios y, por tanto, de la discriminación. Generó la noción de “educación inclusiva”, promotora de un camino hacia los Derechos Humanos para todos los estudiantes, con o sin discapacidad. Discusiones más recientes, ubicadas ya en el enfoque de derechos, han cuestionado seriamente el concepto de integración por aludir a intenciones homogeneizadoras que desconocen particularidades étnicas, sociales, culturales, económicas, etc., en la idea de imponer modelos hegemónicos que anulen la diferencia y la posibilidad de distinción y reivindicación de especificidades no afines al modelo oficialmente establecido. De allí proviene la idea de las “instituciones inclusivas” como sinónimo de “atención a la discapacidad en las aulas”, que restringen el sentido más amplio de la “educación inclusiva”.



El Marco de Acción de Dakar del año 2000 continuó esa línea de pensamiento y se autodefinió como “la confirmación de la visión formulada en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos” de Jomtien en 1990 (UNESCO, 2000). En cumplimiento de estas declaraciones, y de mandatos mundiales, la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) apoyó en 2002 a los ministros de educación de la región, en la formulación del Proyecto Regional de Educación de América Latina y el Caribe (PRELAC) que afirmó la visión inclusiva (UNESCO-OREALC, 2002).

En diciembre de 2006 se adoptó la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de enseñanza a lo largo de la vida (UNESCO, 2006). Este planteamiento de la “enseñanza a lo largo de toda la vida” se inscribe ya en un marco político que va más allá de la educación inclusiva y hace puente con el enfoque de derechos actual, cuyo primer desarrollo produjo la propuesta de las 4-A esbozada por Katarina Tomasevski (Asequibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad, Aceptabilidad).

A partir de entonces, la noción de “derecho a la educación” ha tenido que dotarse de contenidos específicos, para que pueda dejar de ser una consigna general y se convirtiese en instrumentos de política educativa con capacidad de transformación de la realidad. No ha sido una tarea fácil, pues el ejercicio debe hacerse en función de particulares condiciones de tiempo y lugar, determinadas por las distintas coyunturas que se han dado desde entonces.

Esos contenidos hacen que el “derecho a la educación” se conciba como un “derecho de la persona”, “exigible” y “justiciable” como obligación del Estado”. Pinilla (2006), basándose en jurisprudencia de la Corte Constitucional, y recogiendo los aportes de la Relatora Katarina Tomasevski, presenta los contenidos y las obligaciones del derecho a la educación como derechos “universales, indivisibles, interrelacionados e interdependientes”, que corresponden a cuatro obligaciones, las cuales, para su cumplimiento, implican que el Estado tiene el compromiso de desarrollar actividades regulares y continuas para satisfacer las necesidades públicas de educación: derecho a la disponibilidad y obligación de asequibilidad; derecho de acceso al sistema y obligación de accesibilidad; derecho a la permanencia y obligación de adaptabilidad; y derecho a la calidad y obligación de aceptabilidad.



El tema del derecho a la educación se ha convertido en un principio universalmente aceptado, hasta el punto de haber sido cooptado por los defensores de la supremacía del mercado. No obstante, la aplicación de las acciones tendientes a garantizarlo por parte de los Estados no se ha universalizado de la misma manera. La doctora Tomasevski, en su sexto y último informe anual, presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2004, dejó constancia del aumento progresivo de los obstáculos y las dificultades para realizar su labor. La Relatora afirmó que las dificultades fueron tantas que recomendaba no renovar el mandato de la Relatoría sobre el derecho a la educación.

Valga recordar que el mandato de la Relatora consistía en “aumentar la visibilidad del derecho a la educación y eliminar los obstáculos y las dificultades para su realización”. Esto significa que, a pesar de los avances producidos en esta materia, todavía queda mucho terreno por recorrer; sobre todo cuando se toman en consideración las acciones adelantadas por los Estados en el marco de las políticas de fortalecimiento del mercado libre como regulador de la satisfacción de las demandas y los derechos sociales. Después de los aportes de Katarina Tomasevski en relación con las garantías al derecho a la educación en función de las 4-A, la situación ha cambiado.

Derecho a la educación, educación pública y privatización

El enfoque de derechos en educación plantea el papel central de la educación pública como factor de garantía de su pleno disfrute. Es lo que soporta el planteamiento de las 4A de Katarina

Tomasevski. Esto significa que la educación pública constituye el ámbito por excelencia de realización del derecho a la educación y que cualquier intento por debilitarla debe ser considerado como un ataque directo a su disfrute y realización. No excluye la posibilidad de opción por la educación privada para quienes tengan los medios para realizar allí este derecho, pero define taxativamente el papel regulador del Estado y su indeclinable responsabilidad en esta materia a través de la educación pública.

Esta responsabilidad no se puede diluir en la ambigua consigna de la “libertad de escogencia” por parte de las familias, ni en la famosa “corresponsabilidad” entre el Estado, la familia y la sociedad en la provisión del “servicio educativo”. Por tal razón, las llamadas reformas educativas, a las que se hizo referencia anteriormente, amenazan la realización del derecho a la educación mediante el debilitamiento de la educación pública por disminución de la financiación, el fortalecimiento de la idea de la educación como “servicio” (que se compra y se vende) y la privatización.

Es bien conocida la síntesis de Ball y Youdell (2007) sobre las dos formas que ha asumido la privatización de la educación pública en el contexto global: la “privatización en la educación pública” o privatización “endógena”; y la “privatización de la educación pública” o privatización “exógena”. En el primer caso, se trata de procesos que “implican la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público sea cada vez más como una empresa y crecientemente comercial”. Ball y Youdell advierten que en ocasiones también se la denomina “comercialización”, aludiendo a “la aplicación de métodos de gestión y del mercado privado en los centros de enseñanza”; y agregan que un uso más restringido del término se

refiere “a la oferta de productos y de marcas, así como al despliegue de patrocinios de marcas, en los centros escolares”.

La segunda, “exógena” o “de la educación pública”, implica “la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector privado, a través de modalidades basadas en el beneficio económico”, así como la recurrencia directa a “la utilización del sector privado en cuanto a la concepción, la gestión o la provisión de diferentes aspectos de la educación pública” Ball y Youdell, 2007, pp. 8-9).

Por su parte, Verger y Bonal (2012) complementan estas dos formas de privatización (endógena y exógena) con la tipificada por “las políticas de alianza entre el sector público y el privado (PPP, por su sigla en inglés), desarrolladas para promover mayores dosis de elección escolar y competición entre centros”, que “han adquirido una gran centralidad en la agenda educativa global” y que “se mueven de manera difusa entre las aguas de lo público y lo privado”, impulsadas en gran medida por el Banco Mundial.

El origen y desarrollo de las Alianzas Público Privadas –PPP– está ampliamente estudiado por estos autores. Se han convertido en un modelo de acción estatal (gobernanza) generalizado en todos los campos de la gestión pública, combinando lo exógeno y lo endógeno mediante políticas de interacción con el sector privado, orientadas a abrir el campo para la emergencia o expansión de proveedores privados y para la introducción de políticas, enfoques y técnicas de gestión de mercado como la competencia, la elección y los incentivos por resultados, entre otros.

Con iniciativas como esta, las PPP cubren un amplio espectro de articulación entre agentes privados y el Estado, que puede ir, desde un “estadio latente”, en el que existen centros privados pero no interactúan con el Estado, hasta un “estadio integral”, en el que “el 100 % de la educación es proporcionada por el sector privado bajo un esquema *voucher* gigantesco”. En este rango, lo importante es que la esencia del modelo PPP se resume en la consigna “financiación pública y oferta privada” (Verger y Bonal, 2012, pp. 17-18).

En Colombia, por ejemplo, existe una ley que regula las PPP (Congreso de Colombia, 2012), y la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Presupuestos Público Nacional, cuenta con la Subdirección de Asociaciones Público Privadas (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2015). De este modo, se han consolidado los llamados *cuasi-mercados educativos*, caracterizados por alterar las lógicas de mercado regidas por la libre competencia, mediante la introducción de regulaciones para los precios de los servicios por intervención estatal.

La falacia de que la educación pueda operar como mercado perfecto que defiende la economía neoclásica, se descubre cuando Verger y Bonal anotan que “el propio concepto de cuasi-mercado educativo define la imposibilidad de que la educación sea completamente un mercado que funcione mediante la competencia perfecta”, pues “el Estado debe regular asignaciones que de otro modo pueden ser ineficientes e inequitativas” (Verger y Bonal, 2012, pp. 12-13 y 22). Lo preocupante es que se puede llegar a extremos de desregulación completa por parte del Estado, en condiciones de capitalismo salvaje, como amenazan las acciones de los gobiernos neoliberales de Macri y Temer en Argentina y Brasil.

A manera de coda

Dicha tendencia global ha generado un amplio movimiento de resistencia desde el enfoque de derechos, a cargo del movimiento social educativo, en los ámbitos global, regional y nacional. Desde la Campaña Mundial por el Derecho a la Educación (CME), pasando por la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), la Campaña Red Africana sobre Educación para todos (ANCEFA, por su sigla en inglés), la Asociación Asia-Pacífico Sur para la Educación Básica y de Adultos (ASP-BAE, por su sigla en Inglés), el Fondo Regional de la Sociedad Civil para la Educación de América Latina y el Caribe (FRESCE), y las campañas nacionales por el derecho a la educación articuladas a ellas, como la Campaña Colombiana por el Derecho a la Educación (CCDE).

Así, se ha venido gestando un movimiento de incidencia en las políticas educativas que reivindica el derecho a la educación y la defensa de la educación pública, obligatoria, gratuita y laica, en un contexto que en América Latina tuvo un momento de brillo con la emergencia de gobiernos que enfrentaron las tendencias neoliberales durante la década pasada (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Venezuela), pero que hoy viven un retorno marcado por agresivas acciones regresivas de las fuerzas alineadas con la visión empresarial y privatizadora de la educación.

El espacio reservado para este artículo no permite analizar en detalle este escenario y tampoco precisar la ubicación en él de lo que todo esto significa en el contexto colombiano. Aproximarse a la comprensión del marco descrito resulta esencial para realizar ese ejercicio. Esta consideración es la que justifica la pertinencia de lo dicho hasta aquí.

Referencias

- Ball, S. J., y Youdell, D. (2007). *Privatización en cubierta de la educación pública. Informe Preliminar*. Bruselas: Internacional de la Educación. V Congreso Mundial.
- Bonal, X., y Tabini, A. (2003). Focalización educativa y lucha contra la pobreza. Reflexiones a partir de algunas experiencias de América Latina. Universidad Nacional. Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Congreso de Colombia. (2012-Enero 10). *Ley 1508 Por la cual se establece el régimen jurídico de las alianzas público privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Feldfeber, M., y Saforcada, F. (2005). *La educación en las Cumbres de las Américas. Un caso crítico de las políticas educativas de la última década*. Buenos Aires: Miño Dávila.
- García, J. E. (Ed.). (2004). *Políticas educativas y equidad. Reflexiones del Seminario Internacional*. Santiago: UNESCO, UNICEF, Fundación Ford, Universidad Alberto Hurtado.
- Gramsci, A. (1970). *Antología* (Selección y notas de Manuel Sacristán). México: Siglo XXI.
- Gramsci, A. (1972). *Cultura y Literatura*. Barcelona: Península.
- Klikberg, B. (1989). *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Launay-Gama, C. (2006-Julio 7). *El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia*. Obtenido desde <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-236.html>
- Mayorga, F., y Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Obtenido desde <http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilidad.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015-Diciembre 15). *Decreto 2384. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Mouffe, C. (1973). Hegemonía e ideología en Gramsci. *Trópicos*(1), pp. 103-142.
- Pinilla, P. A. (2006). *El derecho a la educación: La educación en la perspectiva de los Derechos Humanos*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Pulido Chaves, O. (1998-Abril). *Hegemonía y cultura: Introducción a las estructuras culturales disipativas*. Obtenido desde <http://www.anthro-globe.com>
- Pulido, O. (2001-Noviembre). *Gobernabilidad, gestión pública y política pública*. Bogotá: Corporación Colombiana de Estudios Antropológicos para el Desarrollo CEAD.
- Pulido, O. (2016). *Estructuración conceptual y metodológica del diseño del componente seguimiento a la política educativa distrital en los contextos escolares*. Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP.
- Pulido, O., y Ángel, C. (2006). Política pública educativa: Participación e incidencia. *Las escrituras de la política. La rebelión del lenguaje* (pp. 125-148). Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

- Tenti, E. (2004). Notas sobre exclusión social y acción colectiva: Reflexiones desde Argentina. En Laguado Duca. (Ed.), *La política social desde la Constitución Política de 1991 ¿Una década perdida?* (pp. 41-65). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Centro de Estudios Sociales. Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Torres, R. M. (2017-Julio). *El modelo educativo correista*. Obtenido desde <http://otra-educacion.blogspot.com.co/2017/07/ecuador-el-modelo-educativo-correista.html>
- UNESCO. (1994-Septiembre). Declaración mundial sobre educación para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Obtenido desde http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF
- UNESCO. (26-28 de abril de 2000). *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: Cumplir nuestros compromisos comunes*. Obtenido desde <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf>
- UNESCO. (2006). *Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Obtenido desde http://www.ohchr.org/Documents/Publications/AdvocacyTool_sp.pdf
- UNESCO, OREALC. (2001). Balance. 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. *Documento de trabajo. Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO, OREALC.
- UNESCO-OREALC. (2002). *Modelo de acompañamiento -apoyo, monitoreo y evaluación- del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. PRELAC. Santiago de Chile, 2002*. Obtenido desde <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001316/131687so.pdf>
- Verger, A., y Bonal, X. (2012, Septiembre-diciembre). La emergencia de las alianzas público privadas en la agenda educativa global: Nuevos retos para la investigación educativa. *Profesorado. Revista de curriculum y formación del profesorado*, 16(3), pp. 11-29. Obtenido desde <http://www.ugr.es/~recfpro/rev163ART1.pdf>

