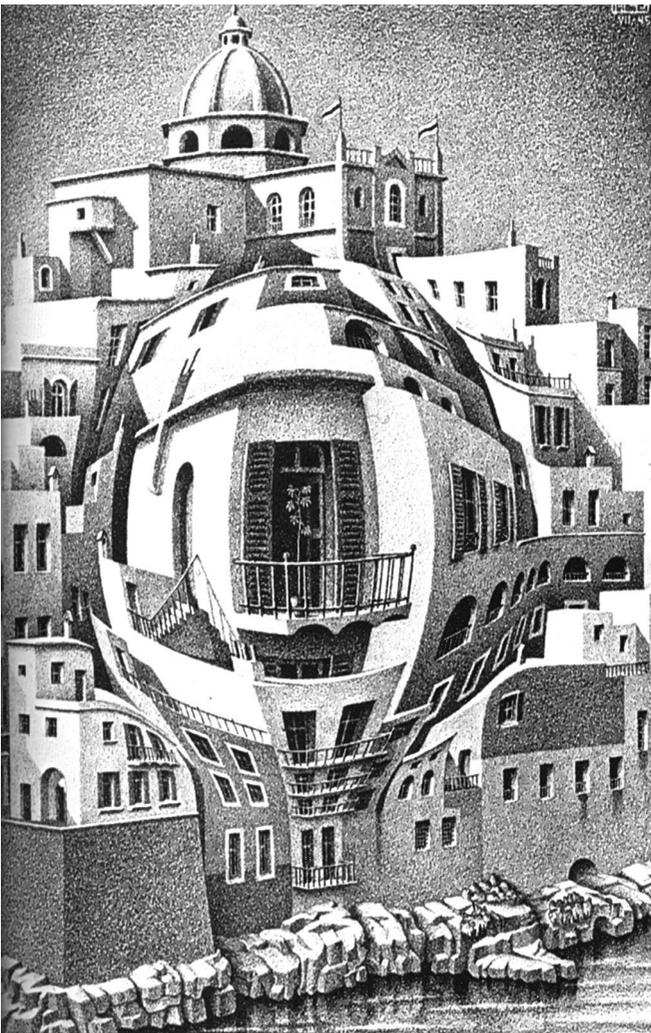




Milton Luna Tamayo
Coordinador Nacional del Contrato
Social por la Educación. Columnista de
El Comercio. Profesor universitario.

Políticas públicas en educación y participación ciudadana.

-LA EXPERIENCIA DEL CONTRATO
SOCIAL POR LA EDUCACIÓN-



El Contrato Social por la Educación ha logrado posicionarse como un espacio amplio de participación de la sociedad en las mejoras educativas, con resultados efectivos: toma de conciencia de la sociedad sobre el tema educativo, incorporación de nuevos actores al debate y construcción de políticas educativas, aumento de la matrícula en primaria, universalización, incremento de la inversión, participación local y priorización de la educación en base a una agenda nacional. Los resultados positivos han obedecido a una serie de factores que son al mismo tiempo lecciones: la ciudadanía dotada de estrategia y una agenda programática que pueda concretarse en el tiempo tiene capacidad efectiva de influir en las políticas; los principios, la independencia, la pluralidad y la diversidad son la base de la credibilidad del movimiento ciudadano; apoyo de los medios de comunicación y plataforma amplia de alianzas dan consistencia a la lucha política ciudadana.

En teoría una de las rutas para la construcción de un Estado democrático es la efectiva participación ciudadana. Sin embargo, la realización de la experiencia participativa es un fenómeno altamente complejo y un hecho incierto en estados fuertes (autoritarios) o desinstitucionalizados y en sociedades débiles, excluyentes y con escasa tradición democrática como las nuestras. Lo más común es la utilización y manipulación de la gente por el poder.

Durante toda la historia nacional, la presencia del Estado fue mucho más fuerte que la de la sociedad. Es más, en múltiples y diversos momentos, desde el Estado se promovió la organización y participación social, no obstante no se puede desconocer que desde la sociedad arrancaron también procesos genuinos e independientes del Estado, que forzaron a modificaciones de las relaciones sociales, y a la reconfiguración del Estado hacia formas más democráticas a través de leyes y constituciones.

En los últimos veinte años en el Ecuador, indígenas, mujeres, ecologistas, movimientos de y por la niñez y la educación y otros, aportaron con singulares propuestas al fortalecimiento de la democracia. Fueron, y son, esfuerzos muy grandes aunque con impactos todavía limitados. El Estado sigue siendo el gran actor del escenario nacional.

Una de las experiencias recientes de participación ciudadana que ha aportado y aporta de manera singular a la construcción y sostenimiento de políticas públicas en educación en el Ecuador, es el Contrato Social por la Educación (CSE).

¿Qué es el Contrato Social?

Es un movimiento ciudadano amplio, diverso y pluralista fundado en el 2002. En su interior participan ciudadanos y ciudadanas, educadores, intelectuales, empresarios, jóvenes, niños, niñas, maestros, padres de familia y organizaciones sociales, Ongs e instituciones de cooperación y patrocinio de todo el país.¹ Está conformado por un Comité Promotor², por más de cien organizaciones y por perso-

nas a título individual. Es dirigido por un Comité Ejecutivo integrado por una coordinación nacional y por coordinaciones provinciales ubicadas en Guayas, Manabí, Azuay, Esmeraldas e Imbabura. El CSE se fundamenta en una perspectiva defensa y ejercicio de los derechos humanos, particularmente del derecho a la educación, en la equidad de género, generacional y geográfica. Se reconoce en la inclusión económica y social y en el respeto a la diversidad.

Tiene por finalidad apoyar la elaboración colectiva, y vigilar el cumplimiento de políticas públicas que apunten a la construcción de un nuevo y mejorado proyecto educativo que sustente la edificación de un país solidario, justo, intercultural, equitativo, competitivo y con pleno desarrollo humano.

LOGROS DEL CSE

- *Aumento de la conciencia de que la educación es un tema clave para el país
- *Contribuyó a que más actores sociales que los educativos tradicionales se involucren
- *Aportó a que el debate y las políticas sobre educación se relacionen con el desarrollo humano, la economía y otros
- *Construyó y colocó en el Estado y en la sociedad una agenda educativa con políticas y metas prioritarias
- *Regularización del pago a los docentes y creación de un ambiente de gobernabilidad
- *Mayor participación de gobiernos locales
- *80% de las tesis del CSE del fueron integradas a la nueva Constitución del 2008

Algunos logros

Desde el 2002 hasta el 2009 la acción de incidencia de este movimiento ciudadano ha tenido los siguientes resultados:

1. Aumento de la conciencia en la sociedad ecuatoriana, de que la educación es un tema clave para el país. Tal logro se consiguió mediante sistemáticas campañas mediáticas y movilizaciones sociales, muchas de ellas llevadas a cabo en medio de los procesos electorales. La más memorable fue la del 2002 que bajo las con-

¹ El apoyo UNICEF ha sido clave para el desarrollo de esta experiencia ciudadana. Ongs como Plan y otras han contribuido también.

² El Comité Promotor en la actualidad está conformado por las siguientes personas, todas ellas son fundadoras. Jaime Astudillo Romero, Presidente, rector de la Universidad de Cuenca y ex presidente de la Asamblea Nacional de Universidades del Ecuador; Anunziatta Valdez, ex legisladora y activista de organizaciones sociales; Abelardo Pachano, banquero, ex presidente de la Junta Monetaria; César Montúfar, académico y asambleísta; Eugenio Arrellano, Obispo de Esmeraldas; Fernando Navarro, empresario; Jorge Vivanco, periodista, subdirector de Diario El Expreso; Joaquín Zevallos, empresario; Juan Cordero, ex Ministro de Educación, Presidente de la Academia Nacional de Historia; Marcia Gilbert, Rectora de la Universidad Casa Grande de Guayaquil, ex consejala del Municipio de Guayaquil; Marena Briones, Columnista de Diario Hoy; Mario Jaramillo, Ex Ministro de Educación y Rector de la Universidad del Azuay; Nelson Guim, empresario; Nila Velásquez, educadora, columnista de Diario El Universo; Nina Pacari, ex Canciller del Ecuador, ex dirigente del Movimiento indígena; Pablo Lucio Paredes, académico, ex Asambleísta, columnista de Diario El Universo; Raúl Baca Carbo, Ex Ministro de Estado y ex Presidente del Congreso Nacional, ex candidato a la Presidencia de la República. Por resolución reciente (septiembre del 2009) del Comité Promotor, a este organismo se integrarán nuevas personalidades del Ecuador de otros

orígenes ideológicos, regionales, profesionales, étnicos, en la línea de fortalecer el pluralismo y la diversidad dentro del movimiento ciudadano.

signas de “Si tu candidato no sabe cómo cambiar la educación, cambia de candidato” y “Solo la Educación cambia al Ecuador”, se colocó el tema educativo en la agenda y en el imaginario político del país. En ese año, todos los candidatos a la Presidencia de la República y a varias dignidades de elección popular, así como la mayoría de organizaciones sociales, partidos políticos e instituciones del Ecuador suscribieron la Agenda Básica de educación elaborada por el CSE.³ Esta campaña fue apoyada gratuitamente por todos los canales de TV del Ecuador, por la Asociación Nacional de Prensa y por la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión AER.

2. Contribuyó a que más actores sociales que los educativos tradicionales (Ministerio, gremio docente, Iglesia, sector privado de la educación) se involucren en las políticas educativas. Sobre todo aportó a que la ecuación Ministerio – sindicato docente paulatinamente se debilite y dé paso a otras voces, ante todo ciudadanas independientes para que comenten, aporten y se involucren en la solución de los problemas educativos. En estos años el CSE logró “abrir la cancha” de la educación a más actores y sectores no solo de la sociedad, sino del Estado caso del Ministerio de Economía, de municipios, prefecturas, juntas parroquiales.
 3. Aportó a que el debate y las políticas sobre educación no se auto referencien, esto es a que se deje de pensar y pensar la educación por y para la educación. El CSE promovió la relación de la educación con el desarrollo humano, con la economía y el crecimiento económico, con el desarrollo local, con el fortalecimiento de la democracia y la construcción de ciudadanía. Colocó en la sociedad la idea de que la educación es un bien público y estratégico de singular importancia en la vida de las personas, de la sociedad y del Estado. Identificó a la educación como un instrumento fundamental para configurar un proyecto de país.
 4. Construyó y colocó en el Estado y en la sociedad una agenda educativa con políticas y metas prioritarias. Algunas de ellas hoy son políticas de Estado y forman parte sustantiva del Plan Decenal de Educación: universalización de la educación básica, particularmente del primer año; distribución universal y gratuita de textos escolares, eliminación de 25 dólares de “contribución voluntaria” de los padres de familia al momento de la matrícula; nuevos modelos de gestión, calidad educativa, evaluación y rendición de cuentas, mayor inversión educativa, calidad del gasto. Resulta-
- do de la incidencia: aumento de presupuesto en educación; 94% de acceso a la primaria (300.000 niños y niñas que estaban fuera del sistema han accedido a la escuela). La sensibilidad de varias autoridades a alto nivel facilitó la concreción de esta agenda. Otras, en cambio por su actitud de poca apertura recibieron la presión del movimiento ciudadano y de la opinión pública a través de los medios de comunicación.
5. Regularización del pago a los docentes y creación de un ambiente de gobernabilidad. Ayudó a la creación de instancias en el Ministerio de Economía para el seguimiento del pago puntual a los profesores, hecho que ayudó a relajar las tradicionales relaciones tensas entre gobierno y sindicato docente.
 6. Mayor participación de gobiernos locales en el tema educativo. Se destaca la política de elaboración y distribución de textos escolares por parte de las Prefecturas, así como la creación de mesas locales por la educación, contratos sociales locales u otras iniciativas colectivas y concertadas por diversos actores en varios cantones del país, con la efectiva participación de alcaldes, prefectos y juntas parroquiales.
 7. 80% de las tesis del CSE del fueron integradas a la nueva Constitución del 2008
 - a. Derecho de los ecuatorianos y ecuatorianas a la educación durante toda la vida.
 - b. Centralidad del sujeto que aprende, en el sistema educativo y en el hecho educativo.
 - c. Corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia en la educación.
 - d. Educación considerada como un bien público y estratégico del país.
 - e. Obligatoriedad de la educación desde el nivel inicial hasta el bachillerato.
 - f. Relación de la educación inicial, básica y bachillerato con el desarrollo, con la economía del país, con la cultura, con la ciencia y tecnología, con el deporte, la recreación y con la salud.
 - g. Evaluación del sistema educativo.
 - h. Relación del salario docente con carrera, desempeño y evaluación.
 - i. Vigencia de los derechos humanos en las aulas.
 - j. Interculturalidad en todo el sistema educativo.
 - k. Financiamiento del 6% del PIB en educación. Distribución equitativa de recursos en relación

³ Los resultados de dos encuestas elaboradas ese año señalaron que en abril del 2002 el 20% de la población creía que la educación era fundamental en las políticas nacionales, a la salida de la incidencia del CSE en diciembre de ese año, el porcentaje había aumentado al 80%.

al territorio y a la población. Fuentes de financiamiento seguras.

1. Relación de la educación con otros factores de la realidad en el marco del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social.
8. Aportes a la redacción de la nueva ley de educación y a las políticas educativas 2009.

Fundamentos de la acción del CSE

Varios principios y visiones le dan sentido a la acción del movimiento ciudadano:

1. Vigencia y ejercicio de los Derechos Humanos. El movimiento considera a la educación como un derecho humano fundamental de todos los ecuatorianos y ecuatorianas. Es un derecho que tiene que ser garantizado por el Estado. Considera al mismo tiempo la necesidad de promover el ejercicio de los derechos humanos en las aulas.
2. Más Estado y más sociedad. El CSE considera que la realización del Derecho a la educación parte de un sentido de gobernabilidad democrática, que requiere de un Estado democrático fuerte conviviendo con una sociedad civil fuerte. Se apuesta a un Estado que represente, garantice y resuelva las necesidades y demandas sociales, así como de una ciudadanía que conozca y ejerza sus derechos y responsabilidades: se requiere de una ciudadanía responsable.
3. Desarrollo de los valores, de la ética, de la interculturalidad, del pluralismo y de la laicidad.
4. Promover, a través de la educación, la unidad e integración nacional.
5. Aportar, a través de la educación, a la construcción de un nuevo proyecto nacional hacia un país más justo, moderno y con pleno desarrollo humano.

Roles del Contrato Social

Durante los años de funcionamiento el CSE aprendió a ejercer varios roles frente al Estado y a la sociedad, entendiendo siempre que, por su condición de organización de la sociedad, su papel estaba centrado en la incidencia y no en la ejecución de proyectos específicos en el tema educa-

tivo. En tal sentido, con claridad definió que no le correspondía reemplazar al Estado en la ejecución de políticas públicas, sino en la creación, construcción y sostenimiento de ellas desde la sociedad.

Algunos de los roles más destacados son los siguientes:

1. Concebir y diseñar, participativamente, políticas públicas en educación.
2. Proponer al Estado la ejecución de tales políticas.
3. Vigilancia, exigibilidad y justiciabilidad en el cumplimiento de políticas públicas
4. Generar acuerdos a escala nacional, regional y local por y para la realización de una educación de calidad.
5. Crear espacios de debate y discusión sobre el tema educativo.
6. Impulsar la investigación y creación de conocimiento de políticas públicas
7. Incentivar el fortalecimiento de la ciudadanía

LECCIONES DEL CSE

*Los movimientos ciudadanos tienen la capacidad de incidir tanto en el Estado cuanto en la Sociedad

*La ciudadanía dotada de agenda y mediante estrategias de incidencia tiene capacidad efectiva de posicionar tesis y políticas

*La acción de incidencia de la ciudadanía ha contado con la adhesión y apoyo de los medios de comunicación

*La ciudadanía ayuda a la construcción y sostenimiento de políticas públicas

*La acción ciudadana incomoda a los gobiernos

*La independencia del movimiento ciudadano, de los gobiernos y de los partidos políticos, es un elemento clave

*Importancia de los principios y de la agenda: unidad programática

*Relevancia de la diversificación de roles del movimiento

*Entender que en la base de su acción está la lucha política

*Papel relevante de la persistencia y de profesionalización del núcleo central del movimiento

*Amplia política de alianzas

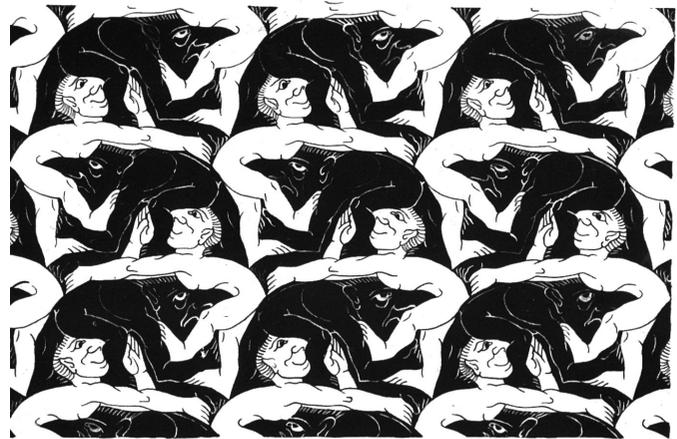
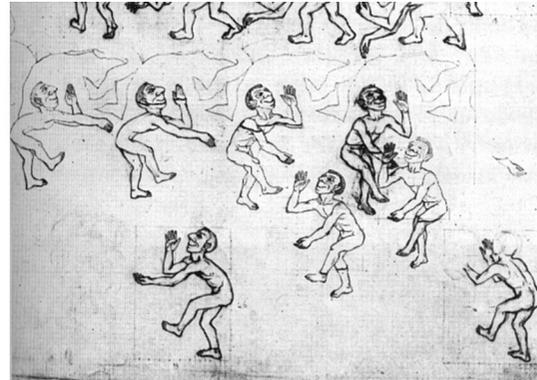
*La acción ciudadana no puede ni debe reemplazar las responsabilidades del Estado

Luego de 7 años de acción del CSE se han decantado algunos aprendizajes sobre el rol de la ciudadanía en el ámbito de incidencia.

Algunas lecciones

1. Los movimientos ciudadanos tienen la capacidad de incidir tanto en el Estado cuanto en la Sociedad. Dentro del Estado el CSE en sus albores, incidió en el Ministerio de Educación, pasando luego a influir en el de Economía, en el Congreso, en los municipios y prefecturas. A través de las ONGs que lo integraron, incidió en los espacios sociales de su cobertura. Independientemente de las ONGs, el CSE generó alianzas directas con organizaciones de trabajadores, indígenas, mujeres, niños y jóvenes. A través de los medios incidió e incide en públicos más amplios.
2. La ciudadanía dotada de agenda, y mediante estrategias de incidencia que involucran a diversos sectores sociales y estatales, tiene capacidad efectiva de posicionar tesis y políticas en el seno del Estado y de la sociedad. En efecto varias propuestas del CSE se han posicionado como políticas públicas.
3. La acción de incidencia de la ciudadanía ha contado con la adhesión y apoyo de los medios de comunicación. Sus acciones, han tenido y tienen, impacto efectivo gracias a la capacidad de resonancia generada por los medios. El CSE cuida la alianza explícita o implícita con la prensa.
4. La ciudadanía ayuda a la construcción y sostenimiento de políticas públicas. En un Estado con gobernabilidad inestable como el tuvo el Ecuador hasta el 2007, el movimiento ciudadano asumió el rol de reservorio de memoria de políticas frente a múltiples ministros de distintos y cambiantes gobiernos. En estas circunstancias el rol propositivo y espacio de encuentro y debate se activó. Algunas políticas educativas lograron mantenerse de un ministro a otro, de un gobierno a otro debido a la presión y a la acción de "recuerdo" del movimiento ciudadano. Frente a un Estado con gobernabilidad estable y fuerte el movimiento ciudadano despliega con mayor dificultad su acción.
5. La acción ciudadana incomoda a los gobiernos. La limitada cultura democrática del país, es el sustento de una actitud poco tolerante y abierta de los representantes del Estado frente a la acción ciudadana. La experiencia del CSE tanto en la etapa 2002-2007 de inestabilidad y debilidad del Estado, cuanto en la etapa 2007-2009 de fortalecimiento del gobierno y del Estado, demuestra que el poder prefiere gobernar

En un Estado débil, la incidencia ciudadana puede crecer. En un Estado fuerte y centralista, la acción ciudadana puede ser neutralizada, controlada o suprimida.



La incidencia no es un tema técnico ni de buena voluntad, sino político. Significa la construcción de un contrapoder desde la sociedad. Sin este, el poder no se inmuta, simplemente ignora cualquier expresión ciudadana. Si no es relevante la suprime.

con una ciudadanía impávida, desmovilizada o cooptada. Toda acción de vigilancia efectiva desde los ciudadanos puede ser considerada como atentatoria a la gobernabilidad. En un Estado débil, la incidencia ciudadana puede crecer. En un Estado fuerte y centralista, la acción ciudadana puede ser neutralizada, “controlada” o suprimida.

6. La independencia del movimiento ciudadano de los gobiernos y de los partidos políticos es un elemento clave para el incremento de su credibilidad, de su consistencia política y en su capacidad de generar confianza en todo tipo de interlocutores. El CSE ha sido muy cuidadoso en poner distancia de los gobiernos, de los grupos de poder, de los partidos y de las agencias financieras multilaterales.
7. Importancia de los principios y de la agenda: unidad programática. La argamasa de un movimiento ciudadano son sus principios y fines, así como la existencia de una agenda programática. El CSE creó una agenda educativa básica para el país el 2002, la ajustó el 2006 y la volvió a actualizar el 2009. Sobre esta base se establecen los espacios y canales de identificación de sus miembros diversos y múltiples. Los actores se unen por valores, por objetivos y metas comunes.
8. Preservar a toda costa la pluralidad y la diversidad de sus miembros. Este factor ha sido fundamental en el acceso a múltiples y diversos públicos. Ha sido la base de los acuerdos, y con seguridad será el sustento de pactos políticos y sociales amplios hacia futuro. La práctica y ampliación de la democracia y de la tolerancia son la base de la convivencia armónica con los “otros”. El CSE es un ejemplo de que en el Ecuador actores diversos pueden alentar proyectos concertados comunes.
9. Importancia de concretar temporalmente las agendas programáticas. La disposición de una agenda tiene que ser complementada con un menú de metas a corto, mediano y largo plazo. Esto permite a los actores visualizar y concretar sus esfuerzos.
10. Relevancia de la diversificación de roles del movimiento. Dependiendo de las circunstancias, el CSE ha jugado diversos roles: propositivo, foro de discusión, vigilante de políticas, espacio de acuerdos, etc. Esta versatilidad le ha permitido adaptarse a los cambiantes momentos y situaciones de una vida política tan singular e inestable como la ecuatoriana.
11. Entender que en la base de su acción está la lucha política. La incidencia no es un tema técnico ni de buena voluntad, sino político. Significa la construcción de un contrapoder desde la sociedad. Sin este, el poder no se inmuta, simplemente ignora cualquier expresión ciudadana. Si no es relevante la suprime.

12. Papel relevante de la persistencia y de profesionalización del núcleo central del movimiento (militancia). La actividad del movimiento no es resultado del voluntarismo esporádico, sino de la permanente actividad de un núcleo que trabaja en la dirección del movimiento a tiempo completo. El apoyo para su permanencia ha sido fundamental para la vida del movimiento.

13. Amplia política de alianzas (medios, organizaciones sociales, municipios, juntas parroquiales, empresarios). La fortaleza del movimiento es siempre pensar en sumar.

14. La acción ciudadana no puede ni debe reemplazar las responsabilidades del Estado en cuanto a la ejecución de las políticas públicas. El campo de un movimiento ciudadano es eminentemente político. Construye ideas y propuestas. Establece estrategias de incidencia. En este sentido el movimiento se constituye en tanque de pensamiento y en locomotora de movilización.

El momento actual

Estamos frente a un modelo económico y político de concentración de poder del Estado. La sociedad se debilita y los espacios ciudadanos se reducen. Para el CSE las prioridades pasan por preservar y fortalecer el espacio ciudadano independiente a través de varias estrategias:

1. Incrementar la capacidad propositiva del movimiento apuntando a una profundización de la denominada “revolución educativa”. En este sentido, la Agenda de políticas educativas 2009, construida en estos meses, es un instrumento fundamental, así como la elaboración y presentación a la Asamblea Nacional de un proyecto de ley de educación.
2. Recuperar la capacidad de vigilancia ciudadana a las políticas educativas, vigentes bajo los conceptos de acceso universal, calidad, equidad y calidad del gasto.
3. Ampliar y fortalecer la actoría social de mujeres y jóvenes de las zonas rurales y urbano marginales en el marco de la vigilancia y sostenimiento de las políticas públicas en educación. La construcción de ciudadanía y de tejido social es crucial en este periodo de la vida nacional.
4. Defender, ampliar y fortalecer el movimiento ciudadano CSE.