

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**PROGRAMA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y TERRITORIO**  
**CONVOCATORIA 2007-2009**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES**  
**CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIAL**

**DE MUNICIPIOS ALBAÑILES A MUNICIPIOS EDUCADORES**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES EN EDUCACIÓN:**  
**CASO DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**DIEGO MARCELO HERDOÍZA GUZMÁN**

**JULIO 2011**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**PROGRAMA ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y TERRITORIO**  
**CONVOCATORIA 2007-2009**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES**  
**CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIAL**

**DE MUNICIPIOS ALBAÑILES A MUNICIPIOS EDUCADORES**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES EN EDUCACIÓN:**  
**CASO DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

**DIEGO MARCELO HERDOÍZA GUZMÁN**

**ASESOR DE TESIS: DR. MILTON LUNA TAMAYO**

**LECTORES:**

**DR. JUAN SAMANIEGO**

**DR. NICOLAY CASTELLANOS**

**JULIO 2011**

## **DEDICATORIA**

Gracias a Dios puedo dedicar esta tesis a mis padres Guillermo y Ximena,  
a mis hermanos Carlos y David,  
y a mi novia Paulina.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a Dios por permitirme estar vivo y entregarme sabiduría para poder plasmar estas líneas en beneficio de una educación ecuatoriana de calidez y calidad. Mis más sinceros y sentidos agradecimientos a mis padres, hermanos y novia por su incansable apoyo. A todo el equipo de Gestión Ecuador que me colaboró y permitió terminar con éxito este ciclo académico. Y finalmente agradezco a todo el grupo de personas que desde la academia que hicieron posible que la tesis fuera una realidad.

## ÍNDICE

Índice.....	2
Resumen.....	4
Introducción.....	5
CAPÍTULO I.....	13
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA.....	13
Las Políticas Públicas en América Latina.....	13
Dinámica de Estructuración de las Políticas Públicas.....	17
Políticas Sociales y Políticas Educativas en América Latina.....	22
CAPÍTULO II.....	32
POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN ECUADOR.....	32
Políticas Públicas Educativas.....	32
Ejecución de la política educativa ecuatoriana de los 60, 80 hasta los 90.....	35
Desde los 90 hasta la actualidad.....	39
Gasto efectivo en educación.....	44
Políticas de acuerdo al Plan Decenal de Educación.....	46
Nueva normativa vigente desde la Constitución 2008.....	50
Descentralización educativa.....	54
CAPÍTULO III.....	66
PROVISIÓN DE POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL: CASO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.....	66
Acercamiento contextual.....	66
Educación en el Distrito Metropolitano de Quito.....	69
Proyectos.....	72
Acotaciones a la provisión del servicio.....	75

CAPÍTULO IV .....	78
ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN: MIRADAS, POSICIONES, TENSIONES, CONFLICTOS Y SALIDAS DESDE LOS ACTORES .....	78
Miradas y posiciones de la educación desde los actores.....	78
Gobierno Local - Municipio de Quito.....	78
Posiciones de la Asamblea: legislativo en acuerdo con el ejecutivo.....	86
Otras voces: Unión Nacional de Educadores UNE, Contrato Social por la Educación.....	89
Tensiones, conflictos y posibles salidas .....	93
La recontextualización de las políticas educativas. ....	94
Rectoría en relación con la demanda y oferta y su aplicación en los territorios....	96
Competencias exclusivas y concurrentes, reducción de la acción municipal a infraestructura y equipamiento versus unicidad del proyecto educativo como avance o retroceso en descentralización versus el centralismo.....	100
Contenidos de una ambigua declaración concurrencia versus la centralidad.....	102
Planificación, representatividad, eficiencia y calidad de los gobiernos locales....	106
CAPÍTULO 5 .....	110
CONCLUSIONES.....	110
BIBLIOGRAFÍA.....	116
ANEXOS.....	121

## RESUMEN

La presente tesis tiene como contenido principal enmarcado en la nueva normativa ecuatoriana vigente desde el 2008 y con diversas aristas tanto jurídicas, teóricas y de acciones públicas locales, mostrar como la administración del Alcalde Augusto Barrera busca discutir y poner en debate el tema de competencias exclusivas y concurrentes en materia de educación, así como analizar y relatar la manera en que la Alcaldía Metropolitana se encuentra enfrentando el tema. En esta medida la competencia exclusiva de los gobiernos locales de infraestructura y equipamiento no pasa por una reducción a un tema de ladrillos o pupitres, esta competencia puede convertirse en la puerta de entrada al debate de la concurrencia en donde varias dimensiones como son ordenamiento y planificación territorial, tiempos de acción, oferta y demanda educativa, pedagogía, entre otras van generando tensiones entre la formulación de políticas nacionales y locales, así como entre diversos actores como la Unión Nacional de Educadores, la Secretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito, la Asamblea Constituyente y el Ministerio de Educación. Pero al mismo tiempo esas tensiones sirven para ir incorporando nuevos contenidos a la exclusividad y concurrencia para construir una nueva historia educativa de Quito, y en esa medida por la tradición educativa municipal quiteña, se puede ir ubicando al gobierno local del Distrito Metropolitano como uno de los referentes llamado a ir dotando de contenido a estas normativas que permitan y sirvan para mejorar la educación en el Ecuador.

## INTRODUCCIÓN

El contexto en el que se desarrolla el presente estudio está fuertemente marcado por la incorporación de una nueva normativa en relación a la construcción del Estado y el desarrollo de políticas públicas en Ecuador, en donde la publicación de la Constitución Ecuatoriana 2008 y la construcción y debate por un lado de la Ley de Educación Intercultural y por otro del Código Orgánico de Organización de Territorial, Autonomías y Descentralización juegan un papel importante en temas como la educación. En tal sentido, no existe política pública sin política, y no existe política sin gobierno que la ejecute, en esta medida el Ecuador atraviesa uno de esos momentos históricos donde la planificación y legislación de las políticas públicas tienen nuevas y diferentes estructuras basadas por un lado desde en el enfoque de derechos y recuperación de rectorías -especialmente en temas de educación y salud-, y por otro desde una muy marcada propuesta de “concentración centralista” desde el gobierno especialmente desde el Ejecutivo, las cuales permiten mostrar cómo esta nueva manera de hacer o pensar la política generan diversos campos en disputa, principalmente entre las acciones y oferta del gobierno central – poder ejecutivo versus las acciones y demandas de los gobiernos locales.

La situación de la educación en Ecuador aun no es la más óptima para estar encadenada al desarrollo del país en donde, aun persisten los siguientes indicadores:

Si bien en el 2010 hay muchos menos analfabetos que en los años 70 y más niños de 0 a 5 años cubiertos por programas de educación inicial y desarrollo infantil, no es menos cierto que en la cobertura de primaria y secundaria no hay diferencias dramáticas en los indicadores de los años 70 y los actuales. En 1976 la cobertura de primaria era del 92%, en el 2010, 94%. En secundaria: 1976, cobertura del 40%, en el 2009 del 58. En términos de inversión Ecuador no logra recuperar las cifras de 1980; en ese año se invirtió el 5.4% del PIB en Educación; en el 2010 se llegó a un 3.7%. En el ámbito de la calidad hay avances y también retrocesos. (Luna y Astorga, 2010:1)

Para 1996 el Ecuador comprometió universalizar los diez años de educación básica, fue por un lado una de las últimas medidas implementadas desde los años 50 hasta inicios de los 90 en relación al acceso, la cual para Arcos (2008), es una de las principales acciones que marca el periodo de los años 50 a 90, no obstante hablar solo de acceso, sería dejar a un lado otras políticas importantes que configuraron este periodo, como fueron las de la calidad.

El mejoramiento de la calidad educativa fue un tema relevante en el periodo. Hubo una preocupación permanente de las autoridades educativas, de los Normales y particularmente de los maestros por depurar la propuesta pedagógica, crear mejores condiciones de enseñanza en los establecimientos y elaborar materiales educativos que mejoren los aprendizajes. (Luna y Astorga, 2010:3)

Si bien en los años 50 se da un énfasis importante en temas de acceso y cobertura también se nutre de temas de calidad en la pedagogía<sup>1</sup>. En los años 50 por ejemplo el Colegio 24 de Mayo se convirtió en colegio experimental de la UNESCO y todo el colegio trabajó por equipos (Goetschel 2007:213), trabajaban en modelos de seguimiento de actividades y evaluaciones que aportaban a la calidad en la enseñanza. No obstante el énfasis en acceso y cobertura fueron las pautas más importantes que marcaron el periodo.

En los 90 existieron proyectos emblemáticos como son: el “Proyecto de mejoramiento de calidad de la educación básica (PROMECEB)”, “Educación básica: Proyecto de desarrollo, eficiencia y calidad (EB/PRODEC)” y “Redes Amigas”, proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo BID y el Banco Mundial BM. El país apostó como gran política pública al tema de la calidad en la educación pero teniendo en cuenta a esta, como motor y sujetador del acceso. No obstante las crisis políticas y financieras por las que el Ecuador atravesó a mediados y finales de los noventa hicieron que el tema educativo sea relegado a un segundo plano.

Para el 2006 el Ecuador construyó el Plan Decenal Educación 2006-2015, ratificó el compromiso de la universalización de la educación primaria dentro de las metas del milenio, amplió el presupuesto para educación en un 0,5% anual hasta llegar por lo menos el 6% del Producto Interno Bruto PIB, pero sin incluir la educación superior.

En la construcción de las políticas educativas durante estos periodos, ya sea con énfasis en temas de acceso o calidad y debido a la gran crisis estatal de los 90, el Estado fue perdiendo su rol protagónico en materia de rectoría de la educación. “En los años 90 -y con influencia del BM y el BID- se prioriza la descentralización, el fortalecimiento institucional y la calidad; la atención a la cobertura se mantiene en paralelo” (Luna y

---

<sup>1</sup> En 1948 una investigación revela que hasta la fecha los profesores normalistas del Colegio Juan Montalvo habían publicado 158 textos y libros y disponían de 76 obras inéditas en temas de pedagogía, psicología, historia, geografía, literatura, gramática, matemáticas, textos de lectura, etc. Julio Tobar, Apuntes para la Historia de la Educación Laica en el Ecuador, Imprenta del Ministerio del Tesoro, Quito, 1948, pp.142, citado en (Luna y Astorga, 2010:3)

Astorga, 2010:13). Por consecuencia el Estado necesita mejorar su accionar apoyándose en procesos de desconcentración y descentralización.

En este marco el poder diseñar y ejecutar políticas de bienestar y equidad en Ecuador, es una problemática y reto que el país ha enfrentado no solo a raíz de la nueva Constitución 2008 sino desde hace más de dos décadas de democracia. Dentro de estos últimos veinte años ha experimentado “crecientes limitaciones, explicadas por factores del proceso en la toma de decisiones, los filtros del sistema político y las capacidades institucionales de la burocracia debidas en parte a las reformas del Estado, restricciones presupuestarias y la creciente incorporación de nuevos actores no estatales en la gestión y administración de programas y proyectos en el sector social” (Vásconez, Córdoba y Muñoz, 2005), en esta medida el desarrollo de políticas públicas desde un Estado Central no ha logrado apoyar la cobertura ni el acceso a mayores personas a los sistemas formales nacionales educativos y más aun garantizar calidad educativa.

Como parte de mejorar las condiciones de vida en la población los estados han cambiado o adoptado, en gran o poca medida, nuevas formas de administrar a sus mandantes, el Ecuador no es la excepción, y tras la crisis estatal de los 90 se apostó -aún sin resultados efectivos- a una serie de procesos de descentralización como nueva opción de gestión estatal, esto ha involucrado el traspaso de nuevas competencias a gobiernos locales -por petición suya-, lo que involucra una nueva forma de incorporar políticas sociales a nivel local.

La problemática de las políticas nacionales de educación, al igual que las demás políticas sociales, constituye actualmente un complejo campo de reflexión multidisciplinaria con importantes innovaciones conceptuales que se han originado en las diversas vertientes de las ciencias sociales y la economía (Bonilla, 2008:7 citado en Arcos, 2008:7). Este complejo campo de reflexión multidisciplinaria incorpora a partir de la Constitución del 2008, una nueva arista de discusión que es, el nuevo marco jurídico nacional, que en materia de construcción de las políticas nacionales de educación experimentó una modificación sustantiva con aspectos claves para el avance o retroceso de la educación. Aspectos como la exclusividad de las competencias educativas a nivel del Estado Central, la universalización de la educación, las concurrencias, entre otras, constituyen aspectos que tensionan, limitan y demandan retos hacia los gobiernos locales que amparados en la propuesta de descentralización anterior

(Constitución 1998, Ley y Reglamento de Descentralización 2001) desarrollaron o desarrollan aún, políticas educativas locales con grandes, medianos y escasos logros.

Como aporte al análisis de la competencia educativa exclusiva desde el gobierno central versus las políticas educativas locales utilizaremos el debate que en la región latinoamericana se genera sobre descentralización, la cual en un primer tipo se refiere a la transferencia de competencias tanto administrativas como pedagógicas del gobierno central a los gobiernos locales o a las escuelas (Ponce, 2010:30). A través de experiencias en el primer tipo de transferencias se ubica a gobiernos locales en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, en donde, al hablar de efectos, la conclusión más importante que se extrae de estas experiencias es que, el impacto de transferir competencias administrativas y/o pedagógicas a gobiernos locales, depende del desarrollo técnico, administrativo y financiero de cada gobierno local (Ponce, 2010:30).

Un segundo tipo de transferencias de competencias a las escuelas, ubican las experiencias de países como Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras donde la administración se hace desde la escuela, los efectos son positivos y significativos en asistencia escolar en áreas rurales remotas, más no en logros académicos. (Ponce, 2010:31). No obstante bajo el tipo de transferencia a gobiernos locales, se ha generado conceptualmente la llamada municipalización de la educación aún con escasas evaluaciones a lo largo de los países.

Como se menciona dentro de la concreción de políticas sociales, la educación ha sido y es uno de los puntos vulnerables de la sociedad ecuatoriana, ya sea por su limitación en la cobertura, escasa calidad, deficiente infraestructura, extrema politización del magisterio ó la no vinculación con los planes de desarrollo ya sea nacional o local. Sin embargo, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito MDMQ, ha sido uno de los municipios que desde hace más de 50 años realiza políticas educativas locales a través de la administración colegios y escuelas, la capacitación docente y hasta la asunción de hecho, mediante descentralización forzada del régimen escolar, transferencia que fue solicitada el año 2001 pero de la cual no se obtuvo respuesta formal. No obstante, el MDMQ no logra cubrir la demanda educativa local de una manera mayoritaria<sup>2</sup>, a pesar que, su -micro- sistema es posicionado como

---

<sup>2</sup> Para la Secretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito al 2010 la cobertura de su sistema llega al 3.5% de la demanda educativa local.

emblemático. Así, el MDMQ ha sido un ejemplo, pero igual hay otros municipios que lo han hecho, el municipio de Guayaquil por ejemplo era históricamente el municipio con mayor escuelas municipales que paulatinamente fueron cedidas o transferidas al gobierno nacional. En esta medida, el desarrollo de políticas educativas locales se generan mucho antes de las políticas de descentralización y nos solamente consecuencia de esta.

En el caso de Quito ese micro sistema apunta desde la Administración del Alcalde Augusto Barrera a generar todo un sistema educativo local, el cual logre configurarse con sus propias competencias jurídico-administrativas-financieras y su propia propuesta con una mirada hacia todo el conjunto del Distrito, lo cual empieza a generar muchas tensiones y retos en el municipio sobre la asunción del “rol de municipios albañiles” (responsables de la infraestructura y equipamiento) en relación a la construcción de su política pública local propia.

Actualmente de acuerdo al nuevo marco jurídico (Constitución, COOTAD y Ley de Educación) que por un lado garantiza como derechos el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna, la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalencia, así como la gratuidad hasta el tercer nivel de educación, y otorga como competencia exclusiva la educación al Estado Central (propuesta desde el ejecutivo), expresado en el artículo 261, literal 6. Y por otro lado ese mismo marco jurídico otorga de acuerdo artículo 267, literal 7 a los municipios competencias exclusivas en relación al tema educativo únicamente en infraestructura y equipamiento pasando en el papel por momento, de “municipios educadores a municipios albañiles”. Estos dos lados del marco normativo configuran un campo en disputa entre una multiplicidad de actores como: la Unión Nacional de Educadores UNE, la Asamblea Constituyente - Mesa de Educación, el Ministerio de Educación y Gobiernos Municipales y especialmente para el presente trabajo el Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (autoridades educativas, docentes, estudiantes y padres de familia).

Por tales razones en este campo en disputa se hace necesariamente imprescindible abrir el debate y análisis no solo conceptual, sino práctico sobre actualización de prioridades educativas, agendas, sistemas locales de educación existentes, participación ciudadana, demanda y oferta educativa, tiempos de acción

entre otros, que permitan ir dotando de contenidos a estos debates y análisis. Una de los primeros análisis de la nueva normatividad del Ecuador en temas educativos revela diversas contradicciones (o al menos tensiones) para el desarrollo de una política educativa nacional, tensión entre lo nacional y lo local, en donde aun no se logra explicar el rol que tendrán los municipios que ya realizan política educativa local “más allá de los ladrillos”, así como la vinculación que esa centralidad tendrá con los diversos actores antes mencionados, su participación en temas de concurrencia como pedagogías, equipamiento, infraestructura, movilidad, ordenamiento territorial entre otras, pero fundamentalmente estos debates, discusiones y análisis deberán en la práctica favorecer sustancialmente a la mejora de la educación en el país.

Así el presente trabajo buscara presentar, discutir y analizar desde la multiplicidad de actores, en base a una Entrevista a Profundidad la cual tendrá su tipología en la Entrevista a Profundidad Enfocada (focused interview) <sup>3</sup>, como esas tensiones, campos en disputa, las posibles entradas y salidas pueden ir dotando de contenido a las políticas exclusivas y concurrentes a nivel de lo local, la posición y acción desde cada uno de los actores para ir configurando la nueva política educativa nacional así como también el Municipio de Quito podría o no ser el actor que sistematice este gran proceso de construcción de Políticas Educativas en el Ecuador.

---

<sup>3</sup> La cual consiste en las entrevistas que, según la definición del Diccionario de la Unesco de Ciencias Sociales 1975 “concentran en el esclarecimiento de determinados aspectos de una situación o estímulo en función de las experiencias subjetivas o respuestas de un grupo de personas en el marco de un tratamiento homogéneo”

## **Hipótesis**

1. El proceso de transferencias de competencias educativas hacia los gobiernos locales así como el desarrollo de políticas educativas locales tienen un carácter complejo y están marcadas por fuertes tensiones habida cuenta que existe una débil voluntad política desde el gobierno central – ejecutivo en transferir más competencias.

Interrogante: ¿Cómo en el caso del DMQ se desarrolla y asume políticas educativas, oferta educativa, sin el asumir formalmente competencias de descentralización en educación?

2. El municipio del DMQ ve a sus políticas educativas, en el marco de la nueva normativa, con espacios para discutir y generar un sistema educativo municipal que funcione como una política educativa local y que se inserte o se maneje como una parte del sistema educativo nacional.

Interrogante: ¿Cuáles serían los desafíos, posiciones, propuestas del DMQ en relación a una llamada exclusividad estatal de la educación?

3. En el marco de la construcción de la concurrencia educativa, este será uno de los grandes debates en materia de descentralización educativa.

Interrogante: ¿Cómo ir construyendo concurrencia en materia educativa local?

## **Objetivos**

**General:** Discutir, analizar y reflexionar sobre el desarrollo de las políticas educativas locales desde la posición del Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano Quito en relación con la construcción de las políticas educativas nacionales y su normativa.

## **Específicos:**

1. Conocer cómo se ejercen (ejecutan y formulan) las políticas educativas locales del Distrito Metropolitano de Quito.
2. Conocer y describir donde se encuentra el proceso de asunción de competencias educativas en el marco de la nueva normativa y cómo este, se liga al desarrollo de políticas educativas en marcha.
3. Mostrar logros, pro y contras de la política educativa local y de la propuesta de política educativa nacional.
4. Describir la posición de los actores coordinadores, ejecutores y beneficiarios de la política educativa local del Municipio de Quito, así como de los nuevos actores desde la nueva normativa.
5. Presentar puntos críticos de la no descentralización de la política educativa local en el caso del Municipio de Quito, en contraste con los posibles criterios de exclusividad desde el estado central, así como los desafíos ó salidas que presentaría asumir o no por parte del Municipio de Quito la política educativa.

## **CAPÍTULO I LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA**

### **Políticas Públicas en América Latina**

Cincuenta años de políticas públicas a favor del desarrollo territorial en América Latina han producido una rica experiencia para análisis académicos, pero escasos resultados prácticos medibles en términos de la reducción de las disparidades territoriales en el nivel de vida de las gentes, de la reducción del acendrado centralismo institucional latinoamericano que se expresa, además a través de organizaciones situadas en los pocos “focos de modernidad” en el territorio (Boisier, 1998). Tantos estudios académicos o más bien escasos resultados prácticos nos invitan a pensar en la génesis de las políticas públicas en América Latina, y más allá de eso nos vuelven la mirada hacia el mismo desarrollo de estas con el objetivo de poder identificar donde hay ese nudo crítico que, en muchos temas incluido el de la educación, es un verdadero y muy complejo problema. Este problema se visualiza en la ausencia de reformas de mejoramiento de la calidad, cobertura, infraestructura, recursos, docentes capacitados, entre otras.

Primero, porque los esfuerzos que hasta ahora se han encontrado, se han concentrado en estudiar el problema del poder, las instituciones, los actores de las políticas o los factores que distorsionan la acción pública (Surel, 1998, citado en Medellín, 2004). Segundo, porque todas las políticas públicas no han logrado cubrir todos los territorios, y si lo han hecho siguen siendo consideradas políticas públicas o acciones aisladas que no generan una unicidad y más bien contribuyen a una anarquía de políticas de acuerdo a cada territorio, este segundo punto es importante dentro del presente análisis investigativo puesto que aún las políticas educativas en los territorios no muestran avances claros en relación a la construcción de una política educativa nacional.

Las políticas públicas hay que examinarlas desde el régimen político y el gobierno (Medellín, 2004), estos dos espacios de poder condicionan necesariamente la construcción de las políticas, en esta medida el régimen político sea de cualquier tipo condiciona las políticas y utiliza a un gobierno como ejecutor de la misma. En esta medida las políticas públicas van configurándose como el instrumento conciliador de instituciones e individuos o disociador de estos en pro del desarrollo.

De la misma manera, como los regímenes políticos determinan las formas de gobierno y los modos de gobernar, la estructuración de las políticas públicas está determinada por la manera particular como los gobernantes disponen los recursos institucionales y las prácticas culturales de gobierno para obtener los resultados deseados; por la lucha entre las distintas fuerzas de poder por imponer desde el gobierno (o contra él) un determinado proyecto de dirección política y un proyecto de dirección ideológica al Estado y a la sociedad; por el grado en que la distribución del poder estatal se distorsiona en poder burocrático que emerge para interferir (o potenciar) la consecución de los objetivos de gobierno; por el tipo de instancias y mecanismos comunicacionales que rigen las relaciones entre gobernante y gobernados; y por el grado en que las relaciones intergubernamentales se constituyen o no en una correa de transmisión de las acciones y decisiones de gobernantes y gobernados en el logro de un proyecto de gobierno. (Medellín, 2004:17)

Estratégicamente las políticas públicas van definiendo los parámetros de interacción entre lo público y lo privado, poseen también una condición institucional de definición de la interacción y conflictividad de público con lo público y con lo privado.

Las políticas públicas en materia de relación con la sociedad civil constituyen ese vehículo de posicionamiento de la política gubernamental por donde, toda esa política se la pone en marcha.

De esta manera, al hablar de políticas públicas estamos hablando de la relación que establecemos entre y desde el régimen político, su partido o movimiento político, el gobierno o administración de lo público (ministerio, escuela, colegio, cementerio, centro de salud...) con la sociedad, esta relación es continua e intensa, y de ella depende la existencia o el desarrollo de la gente. Así la política pública puede estar definida desde una visión práctica como procesos de acción administrativos (leyes, ordenanzas, relaciones institucionales, mandatos...) que generan soluciones a una problemática de carácter público, es decir que involucran los derechos ciudadanos, los mandatos establecidos en una constitución, o generan nuevos escenarios para mejorar las condiciones de vida, que citando a Max-Neef, (2000) podríamos decir que todo lo que mejore las condiciones de vida es un aporte al desarrollo humano.

Las políticas públicas y más aun dentro de estas las políticas sociales en América Latina han pasado por una variable que hasta hoy en día se la sigue analizando, esta variable es, la relación entre como gobernar esas demandas de la gente de un territorio en relación con los conflictos necesarios que estos procesos de acción generan, así como también son la priorización de objetivos, la eliminación de interés grupales institucionales, los conflictos de lo público con lo público, entre otros; es así que dentro

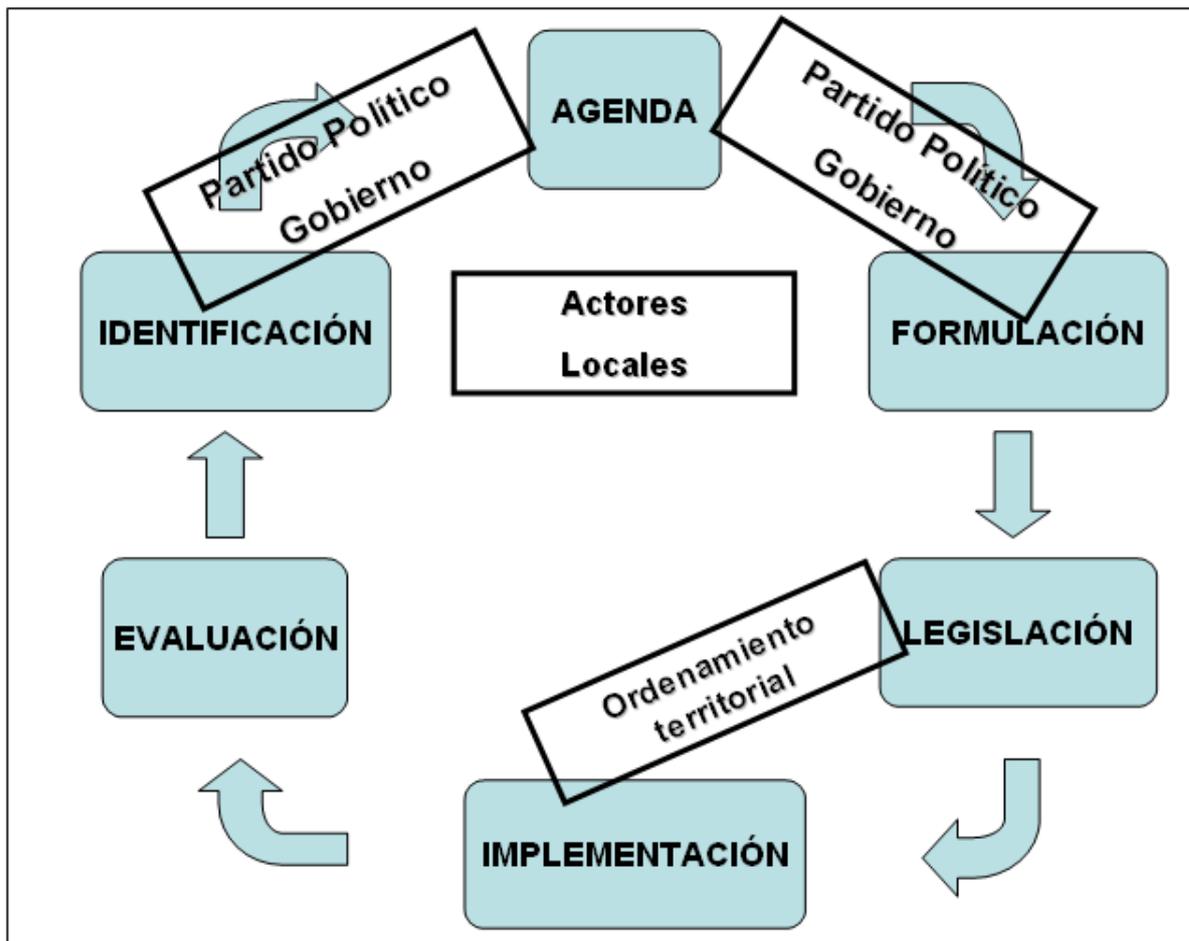
de esta perspectiva la calidad de un sistema político debe ser evaluada de acuerdo con la capacidad de sus instituciones y políticas para lograr que el número de personas beneficiadas sea mayor que el de las perjudicadas, considerando sus preferencias individuales, pero usualmente nunca se ha evaluado el régimen político, su partido o movimiento que está detrás de la construcción de políticas públicas.

El papel de un gobierno y su capacidad para asegurar la gobernabilidad de las instituciones políticas depende de su habilidad para convertir las demandas individuales en acción colectiva -o en políticas públicas- construyendo coaliciones que satisfagan al mayor número de ciudadanos posible. Esa capacidad, a su vez, depende de tres condiciones consideradas como exógenas al gobierno o, por lo menos, no susceptibles de ser alteradas por éste en el corto y mediano plazo: las reglas que encuadran este proceso, el espectro de las demandas planteadas por los distintos actores sociales, y la forma en que las capacidades o los recursos políticos están distribuidos entre ellos (Tomassinni, 2004).

En Latinoamérica la gran mayoría de políticas sociales se han desarrollado sobre la base de las tres condiciones anteriores, con reglas no claras, como son la provisión de sistemas de servicios pero sin financiamiento permanente, con infraestructuras de servicio sin personal capacitado adecuadamente y en el peor de los casos sin personal, entre otros; no se aplicó ningún sistema o acción de evaluación de esos procesos públicos, sin un verdadero ejercicio de captación, recolección y discusión de demandas colectivas, prevaleciendo los intereses tanto de instituciones públicas inclusive en mayor incidencia que las privadas, sin ningún orden de pilotaje de estas demandas, más bien la acción política ha respondido a una no lectura adecuada del territorio, y si, a una oferta de acciones no planificadas y sin coherencia con los demandantes utilizada muchas veces como un vehículo de apalancamiento de un “proyecto” ideológico-político del gobierno de turno. Este tipo de reproducción de la política pública en Latinoamérica condujo a buscar otros mecanismos de administración del estado como son la descentralización ó privatización e incluso autonomías. Por ejemplo en materia de descentralización como modelo de apoyo a la administración del estado fue de gran éxito en algunos casos, pero en la gran mayoría, en la región condujeron a lo que ya mencionó anteriormente, una total -anarquía- en las decisiones de administración de los territorios.

Dentro de unas posibles características que influyen actualmente en el desarrollo de políticas públicas son: política y territorio. De esta manera entender y estudiar el desarrollo de las políticas públicas educativas sin la variable política ó régimen político (partido político o movimiento) que se encuentre dentro de un territorio, deja a un lado la comprensión total de las políticas públicas que se estén implementando en ese espacio. El uso de esta variable tanto para el estudio como la construcción misma de las políticas públicas es un condicionante importante al hablar de políticas públicas: educativas. Como se puede ver en el Esquema 1. la política está presente vía gobierno de turno en las diferentes etapas de la formulación de la política pública, pero sobre todo en la identificación, la agenda y formulación de la misma, los actores locales deberían imprimir su sello en estas tres etapas, pero es el -sello- de la política, el que más fuerte se visualiza. Además la variable territorio y su correcta lectura influyen también necesariamente en la ejecución de las políticas públicas, más aún cuando las normativas territoriales son cambiadas o reformadas. Como se mira también en el esquema 1, la implementación y legislación de la política tiene que ver y debería -asentarse- en un territorio con actores e intereses, de esta manera las políticas no se diseñan, ni se ejecutan en territorios neutrales (Arcos y Cabrera, 2008:31).

Esquema 1



Fuente: Elaborado por el autor

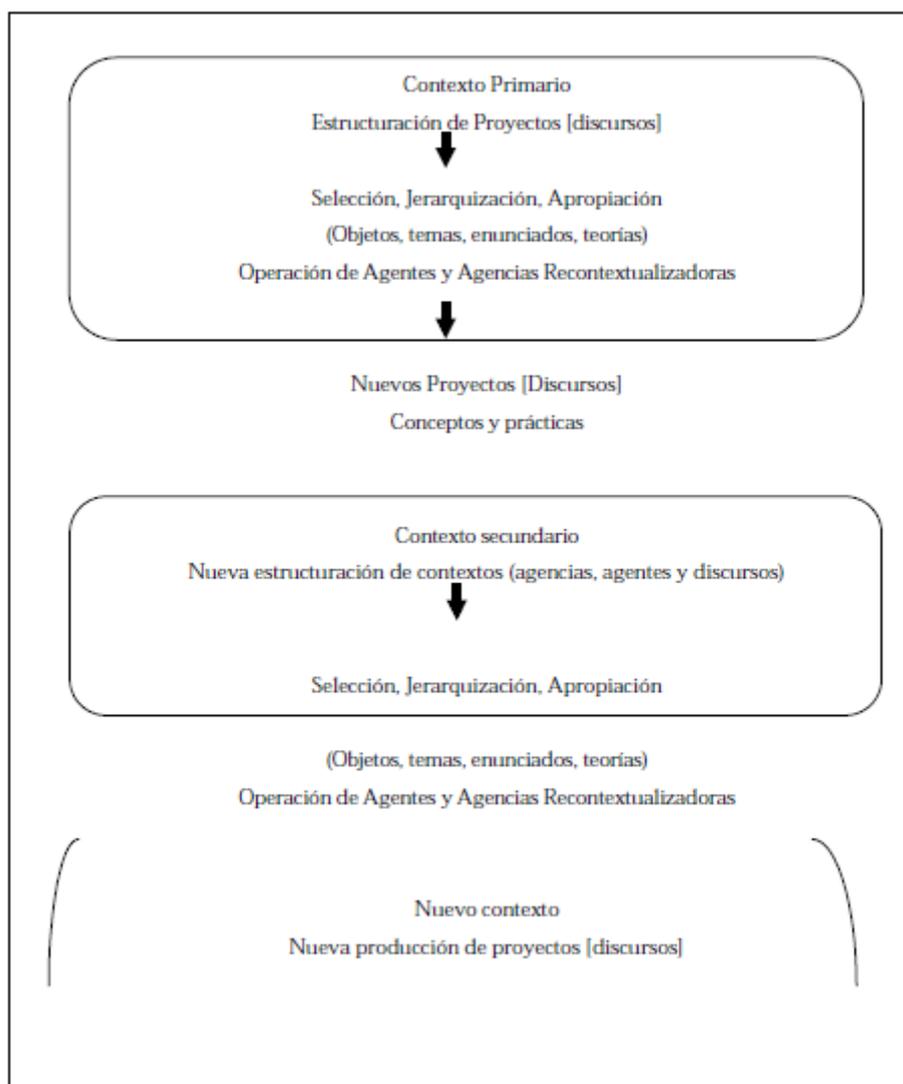
### Dinámica de la estructuración de las políticas públicas

Dentro del Esquema 1. Antes planteado no se visibilizan otros aspectos importantes de la elaboración de las políticas públicas, como son las tensiones, conflictos, desencadenantes, acuerdos, entre otros; más bien da una fotografía “in si tu” del ciclo de la política.

A continuación se presenta sobre la base de tres esquemas, como la estructuración de las políticas públicas es dinámica. En la medida en que se visualice y relacione esta dinámica con la coyuntura actual sobre la formulación de las políticas educativas en Ecuador se lograra tener un mayor nivel de comprensión de la situación.

## Esquema 2

### La estructuración de políticas como proceso de recontextualización (Primer nivel de aproximación)



**Fuente: Pedro Medellín, CEPAL-Serie Políticas Sociales 2004**

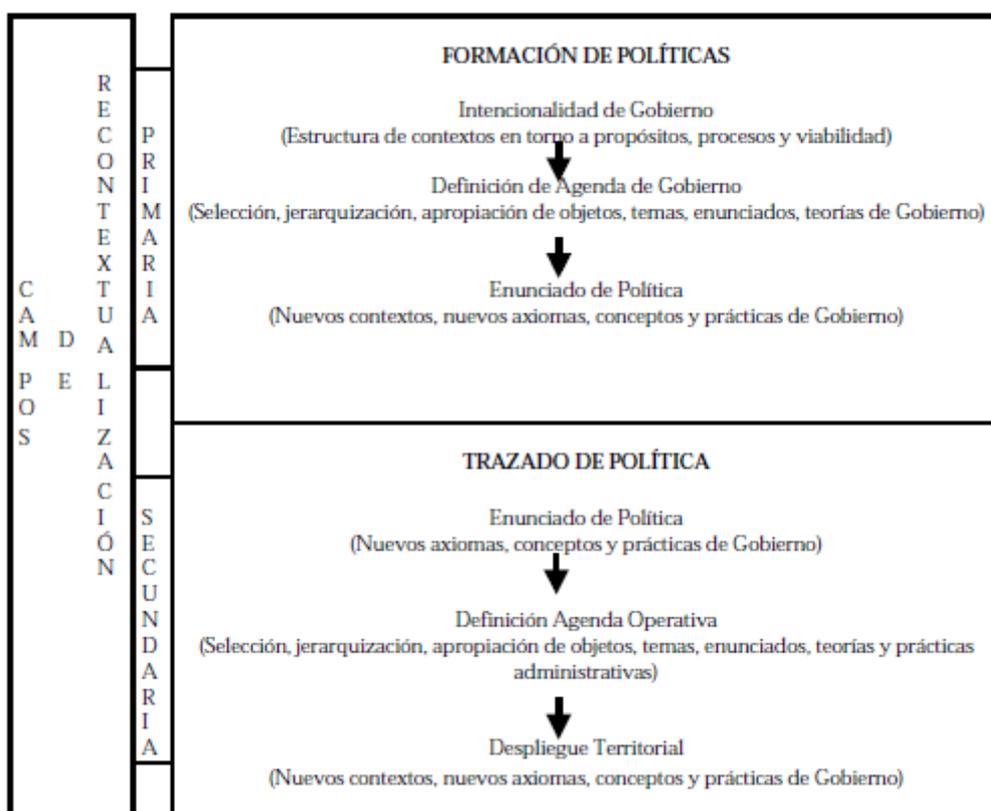
Toda política pública que está encadenada a un proyecto político fuerte, genera campos en disputa que necesariamente empiezan a recontextualizar desde la disputa con el contexto primario (realidad actual) donde los objetos, temas, enunciados y teorías son sometidos a cambios, van configurando una nueva estructura de un contexto secundario con nuevos agentes, agencias y discursos que serán los encargados de producir un nuevo contexto. Esta recontextualización del espacio donde se desarrollará la construcción de las políticas públicas constituye un primer acercamiento. En el fondo la

recontextualización es un proceso ligado y choque fuerte con la cultura de la cual emergen campos en disputa en la relación con la formación de políticas y el trazado de la política.

Pasando al esquema 3 podemos identificar de mejor manera como esos campos en disputa que parten de la recontextualización se podrían dividir según Medellín en campos primarios y secundarios, el primario tiene que ver con la formación de políticas desde el vehículo en marcha puesto por el régimen político formando, la intencionalidad de gobierno, la definición de la agenda de gobierno y el enunciado de política. El campo secundario en disputa hace referencia al trazado de la política, mediante el enunciado de la política, la definición de la agenda operativa y el despliegue territorial de esa política desde las prácticas del gobierno.

### Esquema 3

#### Descomposición de los campos de estructuración de las políticas públicas (Segundo nivel de aproximación)



Fuente: Pedro Medellín, CEPAL-Serie Políticas sociales 2004

Y como un tercer nivel de aproximación encontramos en el Esquema 4. El modelo propuesto por Medellín en donde claramente se identifica como el régimen político y el andamiaje estatal (gobierno) al construir las políticas públicas, se encuentran o desarrollan por un lado tensiones y conflictos y por otro, dispositivos y operadores.

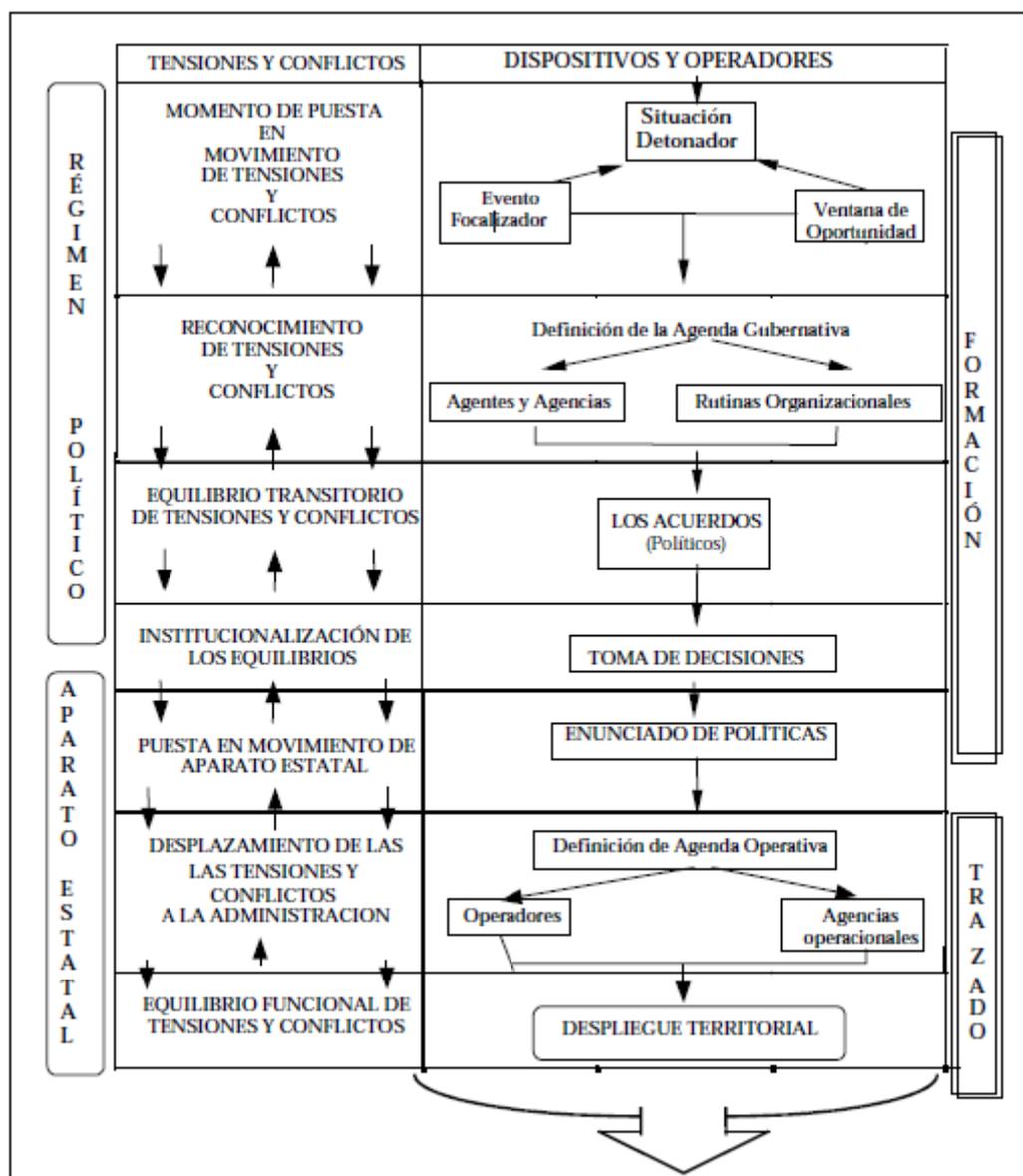
En relación a las tensiones y conflictos estas arrancan y van condicionando, y requiriendo un reconocimiento, una institucionalización que genere un equilibrio ó evacue de la mejor manera todos los impases suscitados.

Las tensiones y conflictos están en relación con los dispositivos y operadores de la política en este caso muchos temas de interés público serán encontrados, pero dependerá de un evento focalizador, una ventana de oportunidad o una situación detonadora, los cuales permitan la formación de la agenda de gobierno con los actores y donde las tensiones se harán evidentes y necesitaran un reconocimiento de las mismas, se esperara la generación acuerdos, el anuncio de la política y se definición de la agenda operativa. La definición de la agenda operativa tiene que hacerse visible en la territorialización de las políticas públicas, caso contrario la política pública solo retórica configura contextos retóricos no plasmados en políticas reales, que en caso de América Latina no harán más que reproducir las inequidades e injusticias aún presentes.

## Esquema 4

### Modelo de estructuración de las políticas públicas

(Tercer nivel de aproximación)



Fuente: Pedro Medellín, CEPAL-Serie Políticas Sociales 2004

## **Políticas Sociales y Políticas Educativas en América Latina**

Se puede partir de una premisa fundamental para entender la relación entre políticas públicas y temas como la educación o el modelo económico de desarrollo. Más bien, el desarrollo de las políticas públicas se ha realizado en gran medida de acuerdo al modelo económico imperante en los países de América Latina que, para el presente estudio se concentra especialmente dentro de los últimos treinta años<sup>4</sup>. En ese periodo se pueden identificar tres etapas, la primera apoyada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL en los años 40, como un proceso desarrollista, la segunda fuertemente ligada a condiciones Neoliberales de los años 80-90 y una tercera aun en proceso -tanto de aplicación como de estudio- denominada en algunos países de Latinoamérica como Socialismo del Siglo Veintiuno.

Al hablar del modelo económico se podría afirmar que, nunca ha existido un modelo económico de desarrollo propio en los países de Latinoamérica, e incluso la propuesta de Industrialización Sustitutiva de Importaciones ISI (CEPAL) nunca llego a caminar y consolidarse por sí sola en la mayoría de países de la región salvo excepciones como en Brasil, y que toda política pública estuvo cobijada bajo el tema económico (ej. Protección de los asalariados de esa “nueva industria”), en esa medida el acceso universal a educación era la estrategia fundamental tanto para incorporar la población al modelo de desarrollo, como para incrementar la demanda. Consecuentemente, el sistema educativo fue concebido para promover el acceso

---

<sup>4</sup> Se puede acotar según Carlos Alberto Torres que antes del estado desarrollista impulsado por la CEPAL se determina que terminadas las guerras civiles en el siglo XIX, culminando en el proceso de reorganización nacional que los países latinoamericanos concluyeron alrededor de 1880, los sistemas educativos latinoamericanos fueron creados poco después que se establecieron las fronteras de los países. La constitución del estado-nación tuvo entre sus principios los siguientes: la creación de fuerzas armadas unificadas; la promulgación de constituciones nacionales basadas en los principios emanados de la Carta Magna inglesa, la Revolución Americana y la Revolución Francesa, es decir constituciones netamente liberales; la formulación de una política explícita de defensa de la lengua casi como defensa de la soberanía del país; y por supuesto, la extensión gradual y progresiva de la escolaridad gratuita y obligatoria a todas las capas sociales. En el ideario de la ilustración liberal la educación fue una responsabilidad estatal, actuando como *locu parentis*. En este siglo, tres grandes formaciones sociales y regímenes políticos han predominado en el contexto de revoluciones de envergadura (éste también ha sido el siglo de las revoluciones sociales en América Latina). Estos tres tipos de estado, son el estado liberal conservador, el estado desarrollista, y por último el estado neoliberal. Claro está, que estos tres modelos estatales han estado también marcados por la presencia de remezones de autoritarismo estatal en la figura de populismos autoritarios, corporativismo o dictaduras militares. Si bien estas situaciones, muy comunes en la política latinoamericana, han alterado cualquier imagen de una forma pura de gobierno liberal-democrático, la gestión más amplia del estado ha sido marcada por estos tres momentos estatales con importantes repercusiones en la educación. (Torres,2001)

universal a la educación (Ponce, 2008:27), de esta manera podemos visualizar un tema de políticas sociales y educativas en primeras instancias basadas en la CEPAL; por otro lado, se vivió un cambio de época desde los 80-90 basado en mejoras de la comunicación, globalización, aumento de tecnología y aparente control del mercado en el tema económico y más dentro de un estado en crisis, que ha privilegiado privatizaciones, descentralización y coberturas, es decir una segunda instancia se configura por un estado neoliberal “muchas reformas confiaron directa o indirectamente en la descentralización como motor de cambio y han aparecido vinculadas a opciones políticas neoliberales -modernización y ajustes-, con una frecuencia que no puede ser considerada simplemente fruto del azar” (Francesc, 2007:31 en Merino y Plana, 2007), esta segunda instancia tuvo problemas con temas como la inversión social en el marco del desarrollo de las políticas públicas; y actualmente un tercera instancia que pretende por algún lado recuperar rectorías en temas como educación o salud con enfoques de derechos y con enunciados -nuevamente- de vinculación con algún otro modelo económico. Con estas -no muy alentadoras- espacios de desarrollo de políticas públicas, se puede concluir que la construcción de un Estado de Bienestar con políticas públicas claras estará enmarcado necesariamente por el modelo económico de desarrollo, y detrás de un modelo económico estará presente la configuración de un proyecto de Estado Nación, que en las épocas donde hubo tendencia hacia el acceso o calidad nunca llegó a los países de América Latina.

En relación de las políticas educativas a nivel de Latinoamérica los indicadores demuestran que la educación ha mejorado considerablemente en los últimos treinta años, según datos del Banco Mundial al año 2000, el promedio de años de escolaridad entre individuos de 24 años en adelante se incrementó de 5 a 6 años entre 1985 y 2000, el analfabetismo para personas de 15 años se redujo del 16% al 4% entre 1970 y 2005.

A pesar de esto aun hay disparidades entre países por ejemplo para el año 2000 Brasil y Colombia con 5 años de escolaridad, son los países con los niveles más bajos de escolaridad, mientras que Argentina y Uruguay con 9 y 8 años respectivamente son los países con el nivel más alto. Ecuador se registra para ese tiempo entre los países con un bajo nivel de escolaridad con 6 años. (Ponce, 2010:26)

Las políticas educativas aplicadas en América Latina tuvieron para Arcos (2008) y Ponce (2010) dos grandes líneas de acción, una primera en relación al acceso

(matricula) y otra segunda en relación a calidad (apoyada por la descentralización). La primera gran línea de acción va desde los años 50 hasta los 90 y está relacionada con el acceso universal, la cual logro importantes avances a nivel escolar, pero en acceso universal secundario para el 2005 según el Banco Mundial (2005), el promedio neto de matricula secundaria alcanza un 60% y Ecuador registra el promedio más bajo de la región con un 50%. La segunda gran línea sobre calidad arranca desde los 80 hasta la actualidad, en temas de calidad por ejemplo en Chile evalúan la calidad desde 1988, pero a la fecha tienen varios problemas con las reformas en materia de municipalización de la educación y han encontrado que el quehacer educativo no solo está ligado a temas pedagógicos sino a temas como pobreza, inequidades entre lo urbano y rural. En esta medida, es importante señalar el desarrollo de estas dos líneas no obstante, estas líneas no fueron abanderadas solo por el acceso y la calidad, cada una de ellas tuvo diferentes apoyos y matices en sus aplicaciones tanto por calidad y acceso respectivamente.

### **Algunas acotaciones a los procesos**

Después de un estado liberal conservador que gesta modelos educativos en la región, la crisis 1929 reorienta definitivamente el eje geopolítico de América Latina logrando tener mayor presencia el imperialismo norteamericano, dando lugar al modelo desarrollista.

Si uno tratara de encontrar el paralelo de la educación pública latinoamericana con las transformaciones educativas de los sistemas mundiales, se podría decir que el modelo liberal de la educación pública prevalece desde mediados/fines del siglo pasado hasta la crisis de 1929, nuevamente con los cambios nacionales que condicionan las rupturas así como las tradiciones, dando lugar a modelos de educación compensatoria en los cuales la educación pública juega un papel decisivo en modelos estatales desarrollistas que, con las peculiaridades históricas, económicas y atávicas de la región, son lo más parecido que se ha creado a un modelo de estado de bienestar social. (Torres, 2001)

Se podría mencionar que la expansión de la educación en América Latina estuvo ligada a la industrialización en los cincuenta y sesenta, y que representa uno de los más altos índices de crecimiento educativo en el mundo. Entre 1960 y 1970, los índices de crecimiento de la educación superior y de la educación media fueron 247,9% y 258,3% no obstante la educación primaria fue mucho menor 167,6%. Y las tasas de

alfabetización se mantuvieron relativamente constantes en la mayoría de los países del área latinoamericana (Torres, 2001)

Dentro del modelo de estado neoliberal de los ochenta y noventa en América Latina encontramos a las experiencias neoconservadoras en el mundo en desarrollo, con su enorme impacto internacional en las agendas educativas. El fin del siglo en la educación latinoamericana está marcado por la globalización de la educación y la presencia de la agenda hegemónica del neoliberalismo en educación.

Ernesto Schiefelbein (1997: 32) citado en Torres (2001) muestra que las cuatro décadas que precedieron a los noventa representaron un progreso significativo para las democracias latinoamericanas mediante: “(i) expansión del acceso a la educación para la mayoría de los niños que alcanzaban la edad escolar; (ii) extensión de los años de la escolaridad; (iii) mejoramiento en el pronto acceso a la escuela; (iv) provisión de nutrición y cuidado a un número muy grande de niños y niñas carentes; (v) incremento en la provisión de mínimos insumos para la tarea educativa y eliminación de canales diferenciales por niveles sociales” no obstante aun indicadores de altas tasas de repetición y de abandono escolar, prevalecían en la región.

El gasto educativo disminuyó en los 80s, se redujo gastos sacrificando equidad y eficiencia. Reimers (1990:16) citado en Torres (2001), muestra que entre 1975 y 1980 el gasto total en educación se incrementó en todos los países de la región. Sin embargo, entre 1980 y 1985, el gasto total en términos reales disminuyó en doce de los dieciocho países. Reimers argumenta que, en contraste con los logros previos en la expansión de la educación pública, en los 70s, 80s y 90s se vislumbra una caída en la cantidad y calidad escolar en la región.

Después de la Conferencia de San Francisco 1945 donde se da forma a las Naciones Unidas con principios en relación a la paz a través de disfrutar de seguridad económica y social, y a través de diferentes comisiones especialmente la CEPAL se empieza a trabajar temas de desarrollo ya con tintes de descentralización en los años setenta, en la descentralización resalta el nuevo nucleamiento territorial (un ensayo que en los 70 no prosperó) Luna y Astorga, (2010:13) al comienzo asociada al modelo neo liberal de política económica que acompañó al entronamiento de los gobiernos de facto y posteriormente, vinculada precisamente a la recuperación democrática que se instala definitivamente en todo el subcontinente a partir de Marzo de 1990. Tras la crisis de la

deuda<sup>5</sup>, en los años 90 -y con influencia del BM y el BID- se prioriza la descentralización, el fortalecimiento institucional y la calidad; la atención a la cobertura se mantiene en paralelo. Luna y Astorga, (2010:13)

La descentralización es por una parte un fenómeno de alta complejidad y por otra es una cuestión “difusa y confusa”, es un proceso multidimensional complejo. Se pueden definir dos dimensiones de descentralización que comenzaron a funcionar en América Latina, la política-territorial y la funcional. La manera concreta como se ha delegado el poder desde los gobiernos centrales es muy variable (Banco Mundial, Burki y otros). Dentro del modelo político encontramos ejemplos como cuando por primera vez se eligieron gobernadores en Venezuela o para la celebración de elecciones pluripartidistas auténticas para los cargos subnacionales en México, ó en Colombia relacionados a mantener estabilidad política como gran desafío frente al problema de la guerrilla. Por otro lado dentro del modelo funcional encontramos a la descentralización educativa en municipalidades chilenas, no obstante estos esfuerzos por descentralizar ubican países como Argentina donde a pesar de ser uno de los países más descentralizados las responsabilidades funcionales de los municipios son restringidas y casi no cuentan con facultades independientes para generar ingresos. Por otro lado en países como Colombia se logro traspasar responsabilidades al nivel municipal en 1986 que incluían la supervisión de la educación por ejemplo pero el traspaso de fondos fue lento, luego con la constitución de 1991 y la ley de 1993 se estipulo el traspaso paulatino del sector de la educación, primero a los departamentos y luego a los municipios.

Como se puede mirar la tónica en América Latina de descentralizar siempre implica una redistribución del poder y normalmente significa crear instituciones que tienen como características básicas el contar con una personería jurídica independiente de otras figuras jurídicas (como el Estado), con recursos o presupuesto propio y con normas de funcionamiento propias. La descentralización funcional-territorial lleva a la

---

<sup>5</sup> El diagnóstico del Banco Mundial para el período 1970-1987 muestra que de los diecisiete países más endeudados del mundo, doce están en América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Perú, Uruguay y Venezuela) (World Bank, 1989). La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) estimó que en el año 1987, por ejemplo, los países de la región en su conjunto transfirieron hacia el exterior un monto equivalente al 2% del producto bruto regional para pagar servicios de la deuda (CEPAL, 1987).

creación de organismos con las propiedades mencionadas, pero con competencias restringidas a una determinada actividad o sector, relacionado lo funcional con el territorio también implica la creación o el reconocimiento de entidades con/ y las características señaladas, pero estando sus múltiples competencias restringidas a un ámbito geográfico determinado (como es el caso de los actuales Gobiernos Regionales en Chile).

La profunda crisis que el Estado Benefactor ha sufrido en la región a partir de fines de la década de los 70s, ha llevado a que muchas veces se relacione la necesidad de descentralización tanto de los servicios educativos como de las políticas públicas únicamente con los aspectos vinculados a la crisis fiscal, al endeudamiento externo, a la excesiva burocratización del aparato público y a la falta de capacidad de los Estados para atender las demandas del conjunto de la sociedad. De esta manera y principalmente tras la incidencia de los organismos de financiamiento internacional, los factores fiscales cobraron preponderancia frente a la necesidad de repensar globalmente el nuevo tipo de articulación entre el Estado y la sociedad que debía surgir a partir de la crisis del tipo de Estado vigente. Ello significó en muchos casos el repliegue del Estado de sus responsabilidades en el ámbito social sin el desarrollo de estrategias para que la comunidad pueda generar alternativas participativas que impidan el crecimiento de la desigualdad y la pobreza.

Los procesos en la región en relación a descentralización educativa fueron dirigidos para paliar la crisis fiscal: "El tipo más común de reforma en la región en el decenio de 1980 ha sido la tentativa de reducir el gasto del gobierno central en la educación mediante la descentralización de las decisiones (esto es, de la gestión) en la educación y, en menor medida, del financiamiento de la educación" (Carnoy M. y de Moura Castro, 1996).

Las evaluaciones realizadas acerca de los procesos de descentralización desarrollados en la región muestran que no es posible sacar conclusiones uniformes acerca de su impacto. En algunas ocasiones estos procesos han favorecido las tendencias hacia la calidad, la eficiencia, la igualdad y la participación en el sistema educativo. En otras, en cambio, prevalecieron consecuencias que generaron una mayor anarquía, desigualdad, burocratización y deterioro de la calidad de la educación brindada.

Dentro del marco de asumir nuevas competencias en el ámbito educativo local, en la región latinoamericana, se ponen en debate, tanto a la descentralización en dos tipos, el primer tipo que se refiere a la transferencia de competencias tanto administrativas como pedagógicas del Gobierno central a los Gobiernos locales o a las escuelas (Ponce, 2010:30). A través de experiencias en el primer tipo de transferencias a se ubica a Gobiernos locales en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, en donde, al hablar de efectos, la conclusión más importante que se extrae de estas experiencias es que el impacto de transferir competencias administrativas y/o pedagógicas a Gobiernos locales, depende del desarrollo técnico, administrativo y financiero de cada Gobierno local (Ponce, 2010:30).

Y un segundo tipo de transferencias de competencias a las escuelas, ubican las experiencias de países como Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras donde la administración se hace desde la escuela, los efectos son positivos y significativos en asistencia escolar en áreas rurales remotas, más no en logros académicos. (Ponce, 2010:31). No obstante bajo el tipo de transferencia a Gobiernos locales, se ha generado conceptualmente la llamada municipalización de la educación aún con escasas evaluaciones a lo largo de los países en la región.

En el Salvador el Modelo Escuelas con Participación de la Comunidad EDUCO no fue universal y se centro en las áreas rurales. EDUCO funciono a través de Asociaciones Comunitarias de Educación ACE, quienes diseñan un plan anual para la escuela y son responsables de administrar los fondos que el Estado les asigna, así como el mantenimiento y equipamiento, supervisan, contratan y despiden maestros de acuerdo a los criterios del Ministerio de Educación, lo que ha ocasionado problemas y los maestros optan por irse al sistema de maestros del ministerio por mayor estabilidad, al final de cuentas este modelo ha ayudado a proseguir con la descentralización en escuelas tradicionales, no obstante el Programa EDUCO no ha demostrado efectos significativos sobre el aprendizaje (Banco Mundial; Burki:75), caso contrario ocurre en Nicaragua con relación al Programa de escuelas privilegiadas 1993-1998 donde al dotar de una autoridad considerable a los directores más un consejo escolar, tomado decisiones en relación a textos o recursos, se ha registrado avances en el aprendizaje. En la región solo en el caso de Chile la Universidad Católica 1998 evaluó los proyectos educativos llevados a cabo entre 1992-95, halló que el mayor cambio fue una creciente

innovación en la práctica pedagógica, especialmente el mayor uso de procesos de aprendizaje interactivos y un aumento en el trabajo en equipo de los maestros.

Por otro lado en relación a los “vouchers educativos” por ejemplo (Beyer, 2007) manifiesta que aunque se requieren estudios más precisos, no se aprecia que estemos en presencia de un sistema educativo que promueva con claridad mejores desempeños. Ello puede estar ocurriendo en algunas zonas o donde la competencia por estudiantes está motivada por una mejora en la calidad académica de los establecimientos. Las escuelas y liceos públicos no siempre están motivados por esta competencia porque, a menudo, el municipio aporta recursos adicionales para financiar los déficits en que incurren por la pérdida de estudiantes y porque el estatuto docente limita sus posibilidades de desarrollar una buena gestión pedagógica.

Al tratar de fortalecer la descentralización en América Latina, la descentralización educativa podría generar, según casos en donde se ha realizado esta política, una educación -elitizada-, dejando a grandes sectores al margen del sistema; en Chile como se menciona anteriormente, por ejemplo la municipalización de la educación ha producido, un sistema escolar segregado por nivel socioeconómico, lo que da como resultado, un efecto negativo no sólo sobre los aprendizajes de los alumnos más pobres, sino sobre la cohesión social del sistema; la participación de los padres se concentra cada vez en el mayor pago de pensiones, con lo que la calidad educativa se relaciona con la capacidad de pago, creando tipos de educación según los sectores sociales; así la descentralización anunciada y ejecutada solo se concentra y concreta en esos ámbitos administrativos.

De esta manera se podría concluir que en algunos casos existen características de escuelas eficientes pero aun no hay una evaluación rigurosa a nivel de Chile y comienzan a generarse grandes debates en relación a la descentralización educativa, rectoría y evaluaciones de impacto.

Pasando del modelo neoliberal fuertemente asociado o embanderado por la descentralización -aún sin evaluaciones rigurosas a nivel de la región- hacia un modelo denominado en algunos países como Socialismo del siglo XXI podemos citar a Ecuador, donde después de los gobiernos de los años 90 caracterizados por un fuerte empuje neoliberal, donde se introdujo la idea de la privatización de algunos servicios

públicos, sin resultados en la mejora de la eficiencia y eficacia de los servicios educativos, en síntesis un periodo que se constituyo en base al modelo económico, emerge un nuevo paradigma donde la política social podría estar concebida no solo sobre la base del modelo económico sino en relación al ser humano. No obstante, no hay que perder de vista que esa adopción de un nuevo, mejorado o desmejorado modelo, se encuentre con la nunca existencia de un verdadero Estado de Bienestar evidenciado por la escasa ejecución presupuestaria, un archipiélago institucional reinante o la corrupción, en otras palabras no estamos dando un juicio de valor a ese paradigma que emergió de política social sino entendiendo que la política social se ha venido desarrollando basada en paradigma económico de desarrollo imperante, no ha funcionado.

Por estas razones por ejemplo en Ecuador actualmente se habla de cofinanciación, focalización, impacto, universalidad de la satisfacción, relación costo impacto, recuperación de rectorías, descentralización, pero a la vez de un nuevo modelo económico más solidario. Es decir está ligado al posible modelo económico. En este sentido esos cursos de acción llamados políticas públicas hasta hoy en día dependen de la voluntad política y del modelo económico de desarrollo que aun constituye la cantidad de ingresos macroeconómicos PIB, RENTA; pero no solo, como ya se menciono anteriormente se ligan a estos dos aspectos, sino también a la existencia de estructuras estatales claras, no vale solo ampliar la cobertura de salud o educación, sino hay médicos y profesores bien pagados y atención al cliente con dignidad o infraestructura educativa de calidad; las políticas sociales no se desarrollan por si solas necesitan de otros marcos regulatorios y de estructuras claras, más aún en el caso ecuatoriano de tratar de tener claro ese posible nuevo modelo económico y social de desarrollo nacional -posiblemente enmarcado dentro del Socialismo del Siglo XXI-, el cual se lo denomina “Buen Vivir” “Sumak Kawsay”, y posiblemente se está debatiendo no solo en la Asamblea Constituyente y como en el caso educativo sus diferentes aristas jurídicas u operativas desde los actores, sino también en los territorios para empezar a configurar las nuevas políticas públicas en Ecuador.

De esta manera las políticas públicas en América Latina se han venido generando desde un Estado en “bonanza”, luego en crisis, y actualmente dentro de un cambio de época; prevaleciendo aún el accionar de un modelo económico sobre

derechos, sin estructuras de articulación claras pero que siempre estarán directamente relacionadas con el tema económico, con el gran reto de innovar y cambiar en beneficio de la mejora de condiciones de vida de las poblaciones.

El hecho de que la educación se haya convertido en un campo de intervención de las políticas públicas como ya vimos es el resultado de un largo proceso histórico que combina la modernización y la secularización. La modernización extrajo los procesos de socialización y educación del ámbito de la familia y de la comunidad tradicional, en tanto que la secularización limitó el control de la iglesia sobre la educación. La transformación de la educación en el espacio público, la hace idónea para la intervención de las políticas públicas y de las autoridades públicas a través de un conjunto de iniciativas e instrumentos. (Arcos y Espinosa, 2008). Para Parsons, (2007) la autoridad legitimada puede actuar dentro del espacio público, es decir puede hacer que esos procesos administrativos públicos generen impacto sobre las personas.

## **CAPÍTULO II POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN ECUADOR**

### **Políticas Públicas Educativas**

El Estado Ecuatoriano a través de la construcción de las políticas públicas ha ido cambiando su accionar desde el debate puramente político hasta la generación de agendas, esto permite mostrar que, el Estado de los años setenta, ochenta y noventa aparece como autónomo únicamente en la época final de la dictadura militar, a pesar de su re-constitución con la llegada de la democracia.

En ocasiones, actores políticos de inicios de los años ochenta (en especial partidos) inciden en el pensamiento y sobre todo en las intervenciones de política social mientras que en otras son los mismos gobiernos los que convidan su participación, es decir, es decir la intervención de la política social se circunscribe a coyunturas políticas administrativas.

En el contexto de su diseño, las políticas públicas tienen un importante espacio en el debate público. Por el lado de los gobiernos, por lo general se plantean como discurso de aplacamiento social, propuesta política de campaña, o manera de entender a un futuro Ecuador, también se articulan a otras políticas eje (las económicas) lo público con lo público, siendo esta articulación las más abordada puesto que, toda inversión social estaba justificada directamente en relación al modelo económico; apenas durante los dos últimos gobiernos hasta el año 2002 el discurso de presentación de agendas ha destacado e incorporado en la política social conceptos como el desarrollo humano, los capitales, la protección social, pudiendo ser diferenciada claramente de la política económica (cuando menos en el discurso) (Vásquez, Córdoba y Muñoz, 2005). Así mismo los gremios de trabajadores -escasos a la fecha- incidieron en su tiempo en proposición de políticas sociales.

La historia de la construcción de agendas de política y posicionamiento de los distintos gobiernos en Ecuador permite distinguir tres etapas: una primera de cuestionamientos profundos y movilizaciones cuya duración y capacidad de desestabilización dependen de la demora del gobierno nacional en anunciar las agendas, los procesos de acuerdos previos, las convocatorias y en cierto modo el apoyo del antes

llamado Congreso Nacional<sup>6</sup>. Esto muestra la debilidad de los gobiernos para asumir el cargo, y la debilidad de las instituciones estatales para apoyar ese proceso. Una segunda etapa caracterizada a veces por ser discontinua y de duraciones variables enmarcada en el “dejar de hacer” mientras ocurren posicionamientos de actores políticos que miran las futuras elecciones ó descubrimientos de vacíos en las agendas o en su ejecución. Y la tercera, usualmente de preparación para nuevos gobiernos, basada en destacar los errores de los programas de gobierno y usualmente acompañadas de crisis económicas que no han podido ser resueltas con el ajuste y paradójicamente son amortiguadas con incrementos de último momento en el gasto público con el consiguiente desequilibrio fiscal que queda de herencia para el siguiente gobierno. (Vásconez, Córdoba y Muñoz, 2005).

En todo esto, la ejecución de acciones en el sector social por lo general queda rezagada o ha sido ya reemplazada, en procesos de ajuste presupuestario, por acciones de “emergencia”, acciones que evitan la coordinación con otras políticas, o no logran discutir con políticas nacionales generando una relación de carácter nacional-local como la descentralización en pro de un proyecto nación.

En este contexto, los mecanismos de transferencia de políticas se dan en tres planos: el ideológico conceptual, que en el caso ecuatoriano se ubica de los años cincuenta en adelante, y que casi siempre ha provenido de influencias externas (políticas-financieras) Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional FMI que como consecuencia derivaron en algunos casos en grandes movilizaciones populares (Movimiento Indígena) de rechazo; el programático en el que participan muchos sectores y actores -institucionalizados o no- en el que finalmente juega mucho la discusión sobre el presupuesto, más que prioridades de política, criterios de eficiencia o equidad y donde se desdibujan de manera fundamental las agendas de política. Y un tercer plano denominado de la viabilidad/operatividad que tiene a su vez dos niveles: la concreción de propuestas en el imaginario colectivo a través de la participación, discusión y gestión directa de actores de la comunidad y sociedad civil; y la ejecución de acciones, programas y proyectos que pasa por la capacidad o no de las burocracias para: manejar recursos, detonar procesos de acción; ejecutar cambios sobre la marcha;

---

<sup>6</sup> Hasta el 2008 existía el llamado Congreso Nacional del Ecuador como instancia legislativa nacional, para el 2008 se crea la Asamblea Nacional Constituyente que se encarga de establecer y escribir la nueva Constitución Ecuatoriana e iniciar proceso de legislación en materia de políticas públicas.

enfrentar trabas regulatorias; concretar procesos de gestión administrativa y financiera, e inclusive levantar fondos adicionales.

Al parecer los dos niveles “nacionales” o internos del proceso de “policy-making” presentan filtros importantes para el traspaso desde la agenda hacia su ejecución; y en ellos se pierden no solamente recursos sino posibilidades de discusión más relevantes lo cual finalmente lleva a que los resultados no reflejen ni los planteamientos de los gobiernos ni los de sus detractores sino una serie de acciones inerciales producto de una operación burocrática no permeable a cambios pero tampoco convidada a discusiones sobre reformas o incluso políticas mismas.

Si hacemos una revisión dentro de la literatura acerca de las políticas sociales en los últimos años, la estrategia “estelar” de esta política en Ecuador, la transferencia directa (sobre la que se sobreponen otros beneficios e intervenciones) forma parte del paradigma propuesto desde los grupos técnicos de las agencias internacionales que se estructura en base a dos núcleos “focalización” y “grupos vulnerables” o de “alto riesgo” (generalmente vinculados con la noción de pobreza extrema), estos conceptos plantean una visión “residual” de la política social, allí donde el mercado no tiene alcance. (Vásconez, Córdoba y Muñoz, 2005), y nunca lo tendrá más allá del discurso.

Así el desarrollo de las políticas ha quedado inscrito dentro de procesos, que en gran medida han tenido en cuenta no ha beneficiarios, es decir a demandas, caracterizados por escasas evaluaciones, seguimientos o debates en torno a la formulación de las mismas, sino en base a agendas propias de gobiernos con intereses propios o extraños pero permitidos por el gobierno de turno

Tomando la definición de Peters (1982), que define a las políticas públicas como «el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos», que con ciertas acotaciones se inscriben dentro de procesos de decisión de interrelación, de seguimiento, control, evaluación, políticas públicas en Ecuador no se han desarrollado con el fin de tener una influencia necesaria o adecuada para desarrollo de la vida de los ciudadanos a través de ciertos productos o servicios territorializados.

Para Amarrita Sen (2001) el desarrollo puede entenderse como la expansión de las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que ellos valoran y tienen

razones para valorar, en esta medida el desarrollo de políticas públicas especialmente en temas como la educación y su sistema, juegan un papel decisivo en el desarrollo de un país y su relación con el mundo.

Para Pedro F. y Puig I. citado en Arcos (2008: 31) las reformas educativas son “expresiones privilegiadas de proyectos políticos y uno de sus principales instrumentos.” Al ser un proyecto político como se mencionaba en el capítulo anterior toda construcción de política pública tiene de por medio, un régimen político, y un gobierno que se expresa, produce y ejecuta políticas en un complejo sistema de interacciones con actores de diversa naturaleza como:

- Sistemas políticos, partidos,
- Técnicos burocráticos,
- Otros sectores del estado,
- Actores sociales e institucionales públicos y privados,
- Cultura y
- Historia del desarrollo de los territorios.

### **Ejecución de la política educativa ecuatoriana de los 60, 80 hasta los 90**

La herencia militar de fines de los 70 y el inicio de un nuevo período de tinte democrático, deja un período de arranque, en donde se comienza a pasar de ese Estado benefactor que buscaba el “bienestar” gracias a los recursos del “boom” petrolero, a un Estado paradójicamente de menor inversión social. Obviamente en la dictadura hubo mayor endeudamiento y mayor presión internacional para cobrar la deuda, que sumado a la no construcción de políticas educativas desde la real demanda incidirá directamente en la reducción paulatina de la inversión en la educación. A inicios de los 80 existe ya una fisura en el modelo de crecimiento y de intervención del Estado, el recurso petrolero no sostiene al Estado y por ende hay una deslegitimación política, varios desacuerdos públicos conllevan a una salida abrupta del régimen militar y a una casi no muy alentadora puesta en marcha de otro régimen -el democrático- .

En Ecuador se distinguen desde los años 60 hasta más allá del 2000 dos tendencias claramente marcadas sobre los temas de desarrollo, una de corte estructuralista que pasa desde comienzos de los 50 hasta comienzos de los 80, de origen Keynesiano a través de su paradigma de Industrialización Sustitutiva de Importaciones

ISI -que de paso como ya se menciona anteriormente en Ecuador como en otros países de América Latina jamás funcionó adecuadamente-, sumado a fuertes reformas agrarias -que en su tiempo no tuvieron todo el apoyo necesario-, y con un Estado benefactor; y por otro lado a partir de los 80 en adelante un corte de tendencia neoliberal con un eje ampliamente de apertura y estabilización económica marcado por la crisis estatal y los ajustes “necesarios” para mantener la estabilidad.

Aún para los ochenta el objetivo primordial de la educación era la universalización de la misma, buscando ampliar la cobertura, para esto se generaron medidas como destinar el 30% del presupuesto para la educación, siendo este porcentaje el doble que antes del 79, trabajar preferentemente en alfabetización y educación primaria en el área rural, trabajar en los temas de educación bilingüe intercultural integrando el tema cultural antes separado del educativo solo para mestizos, y reforma administrativa y de currículo. Según Paladines (1985) la cobertura en las zonas rurales y urbano-marginales en el tema escolar aumentó significativamente, se crearon radios educativas para el tema no formal, que de paso fue reconocido por UNESCO, se capacitó a docentes, se construyó varias instituciones educativas incluyendo institutos técnicos y bilingües.

De acuerdo a resultados generales los años de escolaridad aumentó de 3.6 años en 1974 a 5,1 años en 1984 y el analfabetismo disminuyó de 25,8 a 16,5 en el mismo período.

Si bien en el 2010 hay muchos menos analfabetos que en los años 70 y más niños de 0 a 5 años cubiertos por programas de educación inicial y desarrollo infantil, no es menos cierto que en la cobertura de primaria y secundaria no hay diferencias dramáticas en los indicadores de los años 70 y los actuales, en 1976 la cobertura de primaria era del 92%, en el 2010, 94%. En secundaria: 1976, cobertura del 40%, en el 2009 del 58%. En términos de inversión Ecuador no logra recuperar las cifras de 1980; en ese año se invirtió el 5.4% del PIB en Educación; en el 2010 se llegó a un 3.7%. En el ámbito de la calidad hay avances y también retrocesos. (Luna y Astorga, 2010:1)

Para Luna y Astorga (2010) los cincuenta primeros años del siglo XX fueron testigos de la consolidación de la educación fiscal. La presencia de la escuela administrada por el gobierno central fue mayoritaria, con cerca de un 80%. Los municipios ofertaban un 10% y la Iglesia el restante 10% como se puede visualizar en el gráfico 1.

Grafico 1. Escuelas de Educación Primaria 1947

Fiscales diurnas	2.451	76.5%
Fiscales nocturnas	45	1.4%
Municipales diurnas	323	10.1%
Municipales nocturnas	28	0.8%
Particulares diurnas	329	10.3%
Particulares Nocturnas	13	0.4%
<b>Total</b>	<b>3.189</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ermel Velasco, Sección Estadística y Escalafón del Ministerio de Educación, 1947, tomado de Julio Tobar, Apuntes para la educación laica en el Ecuador, Imprenta del Ministerio del Tesoro, 1948, Elaboración: Milton Luna

En la propuesta “desarrollista” de la CEPAL como se ha mencionado en los capítulos anteriores, el desarrollo debía darse vía ISI y ampliación del mercado, bajo el liderazgo del proceso que recaía en el Estado central. Las recomendaciones de la CEPAL y de Alianza para el Progreso colocaron diversos objetivos estratégicos:

- a. Aumentar el ingreso per cápita 2.5%.
- b. Crecimiento de 5 a 6% anual.
- c. Diversificar las actividades productivas de las economías.
- d. Tender a una mayor repartición de la riqueza nacional.
- e. Realizar Reformas agraria, fiscal, administrativa, educativa.
- f. Establecimiento de planes de desarrollo
- g. Integración latinoamericana (Bilbao, 1980, 121 citado en Luna y Astorga 2010:4)

Las luchas estudiantiles de los años 60, que culminaron con la supresión de los exámenes de ingreso marcaron un hito en las políticas educativas para la ampliación del acceso y la creación de oportunidades.

La ley de Educación, aprobada en 1983 y aún vigente<sup>7</sup>, sintetizó el proceso de reforma orientada al acceso.

Gráfico 2. Número establecimientos educativos de todos los niveles 1947

Pre primaria	62
Primaria	3.189
Secundaria	64
Universidad	6

Fuente: Ermel Velasco, Sección Estadística y Escalafón del Ministerio de Educación, 1947, tomado de Julio Tobar, Apuntes para la educación laica en el Ecuador, Imprenta del Ministerio del Tesoro, 1948, Elaboración: Milton Luna

Como se puede observar en el gráfico 2 el tema acceso a educación primaria fue importante teniendo una fuerte cobertura, no así el pre-primario, el secundario o universitario. Especialmente el acceso se centro en las escuelas rurales, de las 3.189, 2579 se encontraban en el campo pero con limitantes como la oferta de solo 4 años de educación, generando brechas para la continuidad en el bachillerato, -que tampoco como ya se menciona era fuerte en tema de acceso.

Antes de los ochenta la cooperación internacional ya “trabajaba” con Ecuador en temas educativos. Con el apoyo de CARE se define un amplio programa de alimentación escolar; y con la presencia del gobierno norteamericano a través de USAID se apoya el desarrollo de materiales didácticos destinados a la educación primaria. Con el retorno a la vida democrática en 1979, a través de la Constitución aprobada por referéndum, se estableció como norma que el 30% del presupuesto del Estado se destine a la educación, se amplió el principio de gratuidad de la enseñanza hasta la universidad y se mantuvo el principio existente en la constitución del 67, sobre la garantía de la estabilidad y justa remuneración de los maestros (Farith S., 1999). El primer gobierno democrático tuvo el apoyo del proyecto de Atención a la Marginalidad Rural (AMER), que dio paso a las políticas de la interculturalidad con la creación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe en 1988.

---

<sup>7</sup> Actualmente se encuentra listo para entrar en segundo debate de aprobación el Proyecto de Ley de Educación Intercultural que de ser aprobado y entrada su vigencia en el Registro Oficial reemplazará la Ley de 1983.

El número de alumnos en la escuela primaria creció al mismo ritmo y pasó de los 560 mil alumnos a 930 mil. Igualmente significativo fue el crecimiento de la población que asistía a la secundaria y a la universidad. El crecimiento del número de maestros fiscales se dio hasta 1990, en que estancó. Entre 1978/79 y 1993/94, la tasa anual de crecimiento en el número de maestros, fue de 4.6% anual.

Relación alumnos por profesor en primaria entre 1959 y 1990

Años				
	1959 - 1960	1969 - 1970	1979 - 1980	1989 - 1990
Relación profesor alumno	39.93	39.29	26.70	21.60

Autor: Chávez-El Comercio 1970 y Ponce 2000 citado en Arcos 2008

Para Muñoz, Córdoba y Vázquez (2005), este modelo del 80 plantearía pasar de ese Estado estructuralista con roles económicos activos y centralizados, con acciones claras en el diseño de políticas públicas fuertemente marcado por la creación en los 60 de la Junta Nacional de Planificación, y con un régimen económico mixto y regulado, hacia un Estado pasivo y descentralizado con políticas neutrales y aperturistas, con un régimen económico privado y no regulado, orientado al libre comercio, de esta manera se deberían liberalizar los mercados y descentralizar los servicios públicos, e iniciando así los procesos descentralización.

### **Desde los 90 hasta la actualidad**

Desde los 90 se encontramos un Estado que se ha caracterizado por ser minimalista, por mantener procesos sistemáticos de ajuste económico en donde nos olvidamos del rol redistributivo, ya sea desde la política tributaria, desde el gasto o la inversión pública, tendiendo a generar una ideología general de estabilización macroeconómica.

Desde los gobiernos de Oswaldo Hurtado hasta el gobierno de Lucio Gutiérrez han existido crisis tanto políticas como económicas y éstas han sido enfrentadas privilegiando las políticas de ajuste y las de estabilización macroeconómica reduciendo todo nivel de inversión social, como pudimos ver, desde los 80 se vienen ejecutando en el país sucesivas políticas de ajuste. La aplicación del contenido neoliberal se han

mezclado con políticas convencional de estabilización y ajuste, y con ensayos parciales de liberación que se van perfilando hacia un grado mayor de las principales manifestaciones del modelo neoliberal. Por ejemplo se redujo el gasto social entre los años 81 y 84 como porcentaje del PIB, al igual que al gasto social por habitante, el gasto social real como porcentaje del PIB cae del 13,5% al 11,4%. Otro indicador macroeconómico nos indica que el monto de la deuda externa ecuatoriana creció casi 22 veces: de 260.800 dólares al finalizar el 1971 a 5'865.100 dólares cuando concluyó en 1981. Esta deuda paso del 16% del PIB en 1971, al 42% del PIB el 1981 (Alberto Acosta). Dando como origen una política de ajuste desde los 90 denominada por el régimen actual Presidente del Ecuador Ec. Rafael Correa como “la larga noche neoliberal.”

A continuación se presentan una serie de tablas y párrafos que nos permiten entender como la reforma educativa de los años 80 y 90 se centro en temas de calidad con aspectos reforma de currículo, educación intercultural y descentralización e inclusive acceso.

#### **De 1980 a 1992: intervenciones compensatorias**

#### **PROYECTOS DE INVERSIÓN SOCIAL POLÍTICAS REGULATORIAS REGULARES 1980-1992**

<b>Sector</b>	<b>Acciones emprendidas</b>	<b>Gobierno</b>
Educación	Expansión de la cobertura primaria, secundaria y superior Programa de alfabetización bilingüe Ley de Libro Campaña de alfabetización y post alfabetización Monseñor Leónidas Proaño Programa de capacitación ocupacional básica al sector informal Programa de desarrollo cultural artístico Creación de la	Todos 1979- 1984 (Roldós/Hurtado) 1984- 1988 (Febres Cordero)  1988- 1992 (Borja)

	Dirección Nacional de Educación Bilingüe (DINEIB) Organización de cursos para maestros indígenas	
--	---	--

Fuente: (Vasconez, Alison y otros: 2005)

### Acceso

Sector	Acciones emprendidas	Gobierno	Resultado
Educación	Campaña de alfabetización y post alfabetización Monseñor Leónidas Proaño	1988-1992 (Borja)	Poca efectiva, no se logro bajar sustancialmente el porcentaje
Educación	Decreto ejecutivo 203 se levanto la educación bilingüe intercultural al rango de Dirección Nacional  Se le concedió autonomía técnica administrativa y financiera	Nov1988 (Borja)  1992 (Borja)	Integración de la interculturalidad como política pública.

Fuente: Paladines Carlos (1995)

### Intervenciones especiales 1980-1992

Debido a la necesidad de modernización del sistema de administración e iniciativas de cambios curricular y educación técnica, se contó con el apoyo del BID a través de PROMET I y II (Paladines, 1995) que fueron los primeros proyectos sectoriales financiados con crédito externo.

Los estudios constituían el fundamento para la más amplia operación de créditos al sector social comprendida por el Banco Mundial, los mismos que iban enfocados a enfrentar los problemas de la calidad de los aprendizajes y a los obstáculos no resueltos

en el acceso a una educación de calidad por grupos poblacionales excluidos, especialmente indígenas, orientados a la capacidad de analizar, sistematizar, toma de decisiones y resolución de problemas, entre otras.

Poner en práctica estos enfoques implicaba promover un cambio institucional y esta reforma por la calidad pretendía una transformación y cambios significativos no solo en la política educativa sino también en la estructura de poder que gobernaba la educación.

Esta reforma por la calidad se ancló en dos grandes proyectos de mejoramiento de la educación básica financiados por créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (PROMECEB) que arrancó en 1989 (orientado a zonas rurales) y del Banco Mundial (EB PRODEC) que inició sus operaciones en 1992 (orientado a las zonas urbanas); en conjunto habían concedido préstamos por un valor de 160 millones de dólares para ser ejecutados en 6 años, los mismos que concluyen entre 1999 y 2000. Estos proyectos promovían la reorganización de la administración de las escuelas creando las condiciones para una gestión relativamente autónoma y descentralizada de las mismas a través de la organización de redes escolares, mejoramiento de la infraestructura, equipamiento, dotación de libros de texto a los niños y capacitación de los docentes (Banco Mundial, 1992). Después de estos dos proyectos se desarrolló lo de Redes Amigas 1998-2004 que focalizaron sus actividades en los niños más pobres del sector educativo, aquellos que viven en áreas rurales y en los denominados varios marginales.

Finalmente a pesar de que la reforma educativa por la calidad no alcanzó sus objetivos, logró crear conciencia en organizaciones de la sociedad civil y en los medios de comunicación respecto a la importancia de mejorar los aprendizajes de los alumnos, ya que se pretendía lograr una reforma por la calidad educativa a través de actores claves como son los empresarios, generando una vinculación entre educación y trabajo.

## Calidad

Sector	Acciones emprendidas	Gobierno
Educación	Programa de asistencia alimentaria materno infantil (PAMI)	1984-1988 (Febres Cordero)
	Programa de mejoramiento de la educación técnica (PROMEET)	1988-1992 (Borja)

	Programa de mejoramiento de la educación básica para zonas rurales (PROMECEB)	
--	---	--

Fuente: (Vasquez, Alison y otros: 2005)

### De 1992 a 1996: Política Social asistencialista y subsidiada; intentos de reforma del Estado

Sector	Acciones emprendidas
Educación	Continuó la ejecución del PROMECEB  Programa de Desarrollo de la Eficiencia y Calidad de la Educación Básica para zonas urbano marginales (EB-PRODEC)

Fuente: (Vasquez, Alison y otros: 2005)

### De 1996 al 2002: Desorientación, discontinuidad, movilidad en las acciones sociales

Período crítico, donde la gobernabilidad estuvo marcada por varios incidentes que fueron determinantes en el desarrollo socio-económico del país.

La educación consume más del 90% del presupuesto en el pago de salarios a docentes y administrativos.

### Cobertura de los programas de protección social

Programa	Grupo Objetivo	Co. Nacional	Co. Pobres	Co. Costa	Co. Sierra	Co. Oriente
<b>Educación</b>						
Programa de niños	160 165	8%	Nd	11%	6%	0%
trabajadores	1 144 139	17%	7%	23%	12%	0%
EB/Prodec	791 945	16%	20%	17%	17%	9%
Redes amigas/PROM ECEB						

Fuente: (Vasquez, Alison y otros: 2005)

## Programas prioritarios 2000-2002

Sector	Programa
Educación	Redes Amigas Mochilas, textos y aulas escolares Mejoramiento escuelas unidocentes Educación intercultural bilingüe Alimentación escolar - PAE

Fuente: (Vasconez, Alison y otros: 2005)

### Gasto efectivo en educación

El gobierno ecuatoriano siempre ha destinado a la educación una fracción importante del gasto social. En 1980, los desembolsos realizados en el sector fueron el 80% del presupuesto del sector social (incluye salud, bienestar social y vivienda), porcentaje que disminuyó al 50% en el 2001. La caída del gasto social tuvo un impacto más profundo en los gastos de educación y salud, Durante la década de los noventa, la composición del gasto social cambio a favor de los programas protección social focalizados (en los que se incluye en programa de transferencia monetaria Bono Solidario) y en perjuicio de los servicios universales de educación y salud (Ponce 2010:41). En el 2003 el gasto social real fue 40% menor que el de 1980.

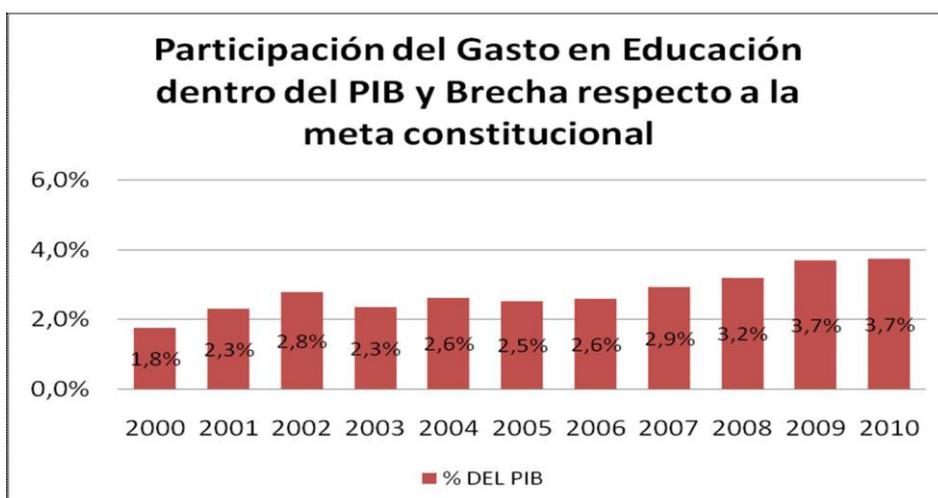
El gasto efectivo del sector educación puede dividirse en cuatro etapas. La primera, durante la década de los años ochenta, cuando el presupuesto del sector tuvo un drástico descenso al pasar de una asignación de 524 millones de dólares en 1980 a 275 millones en 1989. La segunda, cuando el sector se reactiva con el incremento de 272 millones de dólares en 1990 a 626 millones de dólares en 1998. La tercera refleja una ligera disminución del gasto desde 1999 y una cuarta etapa donde a partir del 2006, la inversión en sector social va creciendo, por ejemplo creció en un 362% desde el 2006 al 2010 según el Ministerio de Coordinación Social, para la educación se espera que al finalizar el 2010 de destinen \$321 millones de dólares es decir 317% más que en el 2006 y por motivos de recuperación de la rectoría en temas educativos y propone el incremento paulatino del al menos 0.5% de PIB. La inversión en educación al 2000 fue de 4.5 millones de dólares.

De acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas, el presupuesto del sector de la educación se distribuyó en los años 80 entre el Ministerio de Educación y Cultura, y

organismos como la Casa de Cultura Ecuatoriana, IECE, DINACE, DINADER, y otras.

Hasta el 2006, muchas de esas instituciones están descentralizadas y se contabilizan independientemente, pero con la Constitución del 2008 se plantea una unicidad administrativa y una rectoría en temas educativos.

Considerando el gasto del sector como porcentaje del PIB (en términos corrientes), se observa que existe una clara tendencia a la baja. En 1980 el gasto representó el 4,92% del PIB, porcentaje que disminuyó a 1.8% en el 2000. Pero a partir del 2006 esta ha comenzado a incrementarse hasta el 3.7% como se observa en el siguiente gráfico.



Fuente: Contrato Social por la Educación 2010

El aumento de recursos es notable. La participación del gasto educativo dentro del PIB, según el Ministerio de Finanzas y el Banco Central ascendió del 1.8% en el 2000 a 3.7% en 2010. En el mismo período el gasto corriente asciende desde cerca de 300 millones a 1.800, mientras el gasto de inversión lo hace desde casi cero a cerca de 400 millones. (Luna y Astorga, 2010:17)

### **Las Principales acciones, proyectos y programas en el sector educativo**

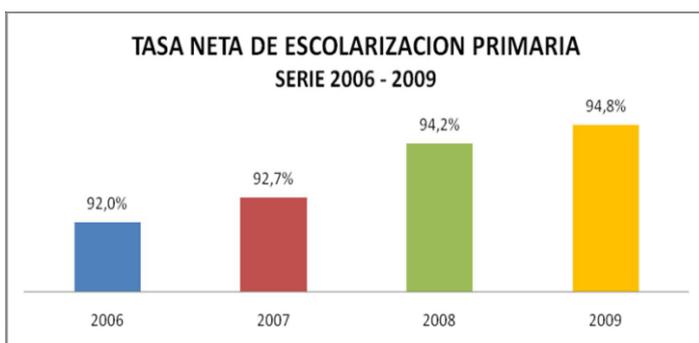
La educación es un derecho humano y social inalienable. Para garantizar este derecho, el Estado, a través del Ministerio de Educación, está implementado el Plan Decenal de

Educación y espera fortalecerlo con las reformas legales planteadas en la nueva Ley de Educación

Actualmente se sigue persiguiendo los objetivos de universalización de la educación básica que cambio de educación primaria a esa política en el 96, ratificada en el 98 como los diez años de escolarización básica obligatoria y ampliada en el 2008 hasta el nivel de bachillerato y con gratuidad hasta el tercer año de educación superior.

Lamentablemente aún el tema de incremento del bachillerato queda reducido a cumplir un porcentaje más ya que los procesos anteriores no lograron efectivizar este anhelo.

Como se puede apreciar en el gráfico para el 2009 la escolarización primaria se encuentra casi en un 95%.



Fuente: Contrato Social por la Educación

### **Políticas de acuerdo al plan decenal de educación**

A continuación se detallan algunas políticas importantes del plan decenal de educación:

Política 2: Universalización de la educación general básica de primero a décimo

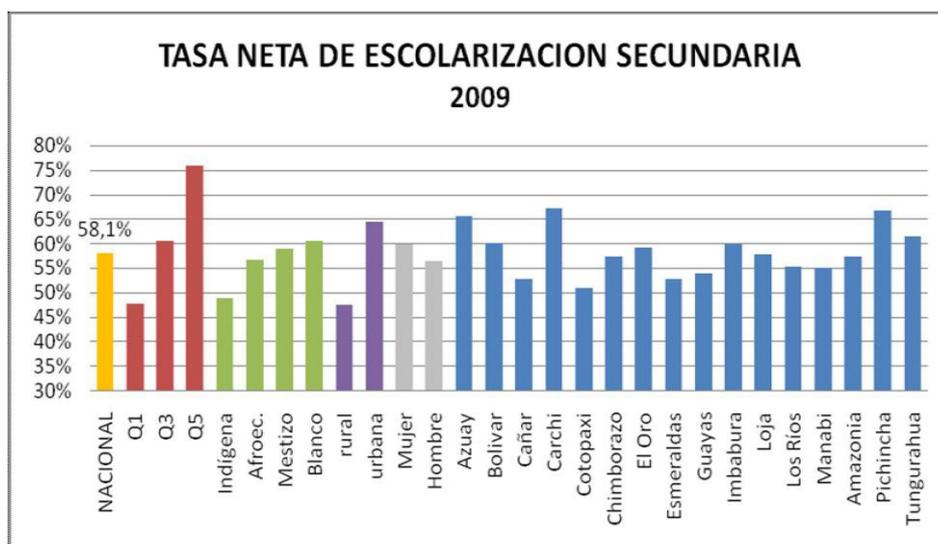
Avances a diciembre 2008:

- Entrega de uniformes, textos escolares gratuitos para 726.000 niños y niñas, alimentación, para 1'312.440 niños y niñas y eliminación de "contribución voluntaria".
- Reconstrucción, ampliación y equipamiento de 1.670 establecimientos, con una inversión de USD 119'316.172

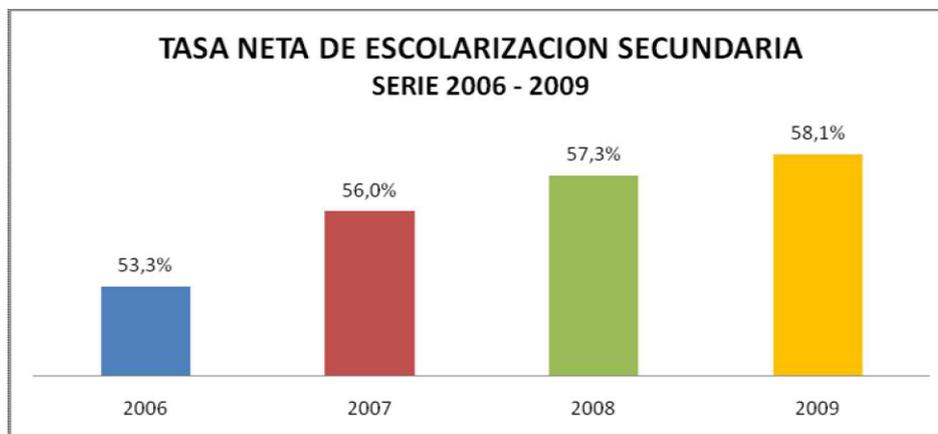
- Desarrollo del Programa Aulas Hospitalarias
- Acceso a la educación para migrantes (Acuerdo Ministerial 337)

Política 3: Incremento de la matrícula en el bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de la población en la edad correspondiente.

- Inauguración de dos unidades educativas del milenio; otras 13 están en construcción.
- Se ha eliminado las mal llamadas “contribuciones voluntarias” (USD 44’660.000)
- Acceso a la educación para migrantes (Acuerdo Ministerial 337)



Fuente: Contrato Social por la Educación 2010



Fuente: Contrato Social por la Educación 2010



Fuente: Contrato Social por la Educación 2010

Para Luna y Astorga (2010) La estrategia de mediano plazo se plasma en el Plan Decenal y sus 8 políticas: unas aluden a niveles y otras a aspectos transversales (docentes, calidad, financiamiento) El contenido y alcance de tiempo no sorprende tanto como su legitimación social mediante plebiscito.

Políticas del Plan Decenal, 2006 -2015
- Universalización de la educación inicial de 0-5 años
- Universalización de la educación básica de 1ro. A 10mo.
- Incremento de la población estudiantil de Bachillerato (75%)
- Erradicación del analfabetismo y mejora de educación adultos
- Mejoramiento de infraestructura y equipamiento
- Mejoramiento de la calidad y equidad
- Revalorización de la profesión docente
- Aumento anual del 0.5% del PIB para educación

Fuente: Luna y Astorga (2010)

Entre otras medidas que van mostrando mayor presencia del Estado en el tema educativo son: una continuidad inédita de autoridades, apoyo político directo, exhibición de logros rendición de cuentas del Ministerio, refuerzos vía alimentación escolar, servicios de apoyo y bono, por ejemplo el bono 35 USD debería -en declaración- generar un encadenamiento de responsabilidad hacia la educación; estos últimos generan en muchos casos igual o mayor atracción que los aprendizajes (con el peligro de distorsionar misiones y roles). El respaldo finalmente, ha implicado espaldarazos en temas polémicos, como la declaración “apresurada” de patria alfabetizada o la distribución de cupos en Quito por la vía de la meritocracia sin mayor consideración a los derechos. (Luna y Astorga, 2010:17)

**Algunos datos sobre avances en educación (ME Rendición de cuentas, 2009)**

- Tasa de escolarización. Básica 94.9%. Media 76.5%
- Evaluación. Maestros año 2009, 22 mil. Estudiantes año 2008, 800 mil
- Inversión en infraestructura. Año 2009, 326.2 millones de dólares. (52 entre 97-2005)
- Supresión del cobro de 25 y 30 dólares que se pedía a las familias
- Uniformes para estudiantes. Año 2009, 810 mil
- Desayuno y almuerzo. Año 2009, 1'4 millones estudiantes. Cobertura a 120 días
- Ingreso de nuevos docentes. Año 2009, 5mil puestos ocupados
- Tasa de analfabetismo. Año 2009, 7.6% (Cifras de INEC)

Fuente: Luna y Astorga (2010)

Dentro de los aspectos importantes a tomar en cuenta en el desarrollo del plan encontramos:

**a) Coordinación Interinstitucional**

El Plan Nacional de Educación se implementa en el marco de un proceso amplio y participativo donde se juntaron varias instituciones: Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, FODI, INNFA, Municipios, Fundación Terre des Hommes, UNICEF, Visión Mundial, y otras organizaciones nacionales y locales, no obstante de acuerdo a la nueva institucionalidad en Ecuador se deberán realizar los ajustes pertinentes que permitan articulaciones con los niveles de gobierno, que en el mejor de los casos limita apoyo pero en otros excluye.

**b) Intervención territorial**

El Plan tiene una dimensión territorial, principalmente en lo referente a la remoción de barreras de acceso a la educación a nivel nacional con proyectos encaminados a la remoción de las barreras de acceso a la educación. Entre estos proyectos encontramos a Hilando el Desarrollo (uniforme escolar gratuito), Textos Escolares gratuitos, Programas de Alimentación escolar y demás o y la eliminación de las llamadas “contribuciones voluntarias” desde el Estado, no obstante la intervención territorial estaba en algunas medidas ejecutándose “descentralizadamente”, la recuperación de la rectoría ha traído problemas como por ejemplo que algunos Gobiernos Provinciales dejen de entregar textos o municipios dejen de pagar a docentes, y desde el nivel central no exista una respuesta rápida, o lo más riesgoso, que por ejemplo el Gobierno Provincial del Azuay abandonen por su propia voluntad el trabajo de alfabetización porque de acuerdo al art. 247 es responsabilidad del estado y de acuerdo al COOTAD no es su competencia.

No obstante de acuerdo a la aprobación al COOTAD la concurrencia podría convertirse en la puerta de entrada para comenzar a realizar acotaciones, contenidos en relación a coordinación institucional e intervención territorial.

### **Nueva normativa vigente desde la Constitución 2008, el Informe para segundo debate sobre el proyecto de Ley Orgánica de Educación Intercultural<sup>8</sup> y el Código de Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización**

Dentro de la Constitución aprobada el 2008 encontramos elementos importantes sobre la universalización de la educación, el tema de competencias concurrentes y la exclusividad en la rectoría desde el Estado así como la exclusividad desde los gobiernos locales en temas de planificación infraestructura y equipamiento educativo, todas estas avaladas y ratificadas en el proyecto de la nueva Ley de Educación Intercultural y el Código de Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. En tal virtud se presenta a continuación la visión de la educación desde este nuevo marco jurídico nacional la cual permitirá dialogar con los actores.

En el capítulo Segundo: Derechos del Buen Vivir se presenta en Sección quinta sobre Educación en este se recogen algunos elementos como rectoría en relación a derechos y responsabilidades desde la familia y sociedad (ver anexo 1).

La educación es entendida como derecho que debe ser garantizado por el Estado no renunciable, es prioridad para la inversión estatal y garantizara elementos de igualdad e inclusión retomando la obligatoriedad y acceso universal en el nivel inicial, básico y bachillerato incorporando la gratuidad inclusive hasta el tercer año de la educación superior; y de acuerdo al proyecto de -estado nación- abanderado por el Plan del Buen Vivir el Estado ecuatoriano mira a la educación como un eje estratégico para el desarrollo, más aun en la medida de la conformación de posibles regiones-zonales, y provincias con vocaciones productivas, la educación juega o jugara un papel importante y decisivo. Así también ratifica la responsabilidad de la sociedad y de los padres de familia en relación al proceso educativo.

---

<sup>8</sup> Hasta el 15 de octubre del 2010 el proyecto no ingresa a Segundo Debate para aprobación en la Asamblea Nacional Constituyente.

En relación a competencias en el Capítulo 4 Régimen de Competencias de la constitución expresa temas en relación a competencias exclusivas y concurrentes desde los diferentes niveles de gobierno, ratifica la rectoría desde la competencia de la política educativa desde el nivel central y generando como competencia exclusiva de los gobiernos municipales la planificación, infraestructura y equipamiento.

Es importante en el contexto actual la recuperación de la rectoría como competencia exclusiva hacia las políticas de educación no obstante la incorporación del tema del ejercicio concurrente no solo en la Constitución, el proyecto de la Ley de Educación sino en el COOTAD también genera que este tipo de posible ejercicio apoye que la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo en la Ley de Educación el art. 34 manifiesta que el nivel regional a través de las Coordinaciones Regionales y los Distritos Metropolitanos, define la política, la planificación y la regulación regional, coordina las acciones de los distritos educativos y realiza el control de todos los servicios educativos de la región de conformidad con las políticas definidas por el nivel central, en esta medida el margen de movilidad de los Gobiernos descentralizados están en la obligatoriedad de construir espacios de acción que vayan mucho mas de la exclusividad.

Por otro lado entrega la de las competencias exclusivas en relación a los otros niveles de gobierno por un lado excluyen de manera directa en temas educativos en la normativa principalmente a los gobiernos provinciales, y parroquias rurales<sup>9</sup>, lo que si hace es entregar de acuerdo al artículo 263 literal 1, la planificación del desarrollo regional y la formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial y su articulación con todos los niveles. En relación a los municipios si entrega una competencia directa en relación educativa que es planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios

---

<sup>9</sup> Este punto debería tener un estudio más profundo y avanzado, sobre los aspectos como en el futuro la regionalización y los procesos que se enmarquen dentro de la construcción de vocaciones productivas que tendrían que estar ligadas necesariamente al proyecto educativo del país y los territorios, comiencen a ser discutidos y planificados, así como la apertura de un posible debate del cómo la parroquia rural se encuadra en el proceso educativo debatiendo o pugnando por competencias por un lado o por otro convirtiéndose en un actor que vele por las garantías de derechos como son los educativos en ese territorio

públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. (Ver anexo 2). Por otro lado en relación a los recursos se establecerá desde el nivel central como serán transferidos estos recursos de acuerdo a cada competencia en el tema educativo por ejemplo se transferirán los recursos y los estándares para la construcción de los centros educativos. (Ver anexo 3)

En el proyecto para la nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural se expresa que en el marco de del desarrollo nacional, el Sumak Kawsay o Buen vivir constituye el paradigma esencial de convivencia y construcción de la sociedad ecuatoriana, que motivó el mandato para aprobar la Ley de Educación, a continuación se presentan los principios más importantes en relación al presente estudio: (ver anexo 4)

- Universalidad como un derecho;
- Educación para el cambio como instrumento de cambio y transformación la sociedad;
- Atención prioritaria y especializada a grupos antes excluidos;
- Desarrollo de procesos;
- Interaprendizaje y multiaprendizaje como instrumentos para potenciar las capacidades humanas por medio de la cultura, el deporte, el acceso a la información y sus tecnologías, la comunicación y el conocimiento;
- Comunidad de aprendizaje como espacios de diálogo social e intercultural y comunión de aprendizajes y saberes;
- Participación ciudadana en la organización, gobierno, funcionamiento, toma de decisiones, planificación, gestión y rendición de cuentas en los asuntos inherentes al ámbito educativo, sus instancias y establecimientos como un ejercicio activo de ciudadanía;
- Corresponsabilidad entre estudiantes, familias, docentes, centros educativos, comunidad, instituciones del estado y el conjunto de la sociedad;
- Evaluación como un proceso permanente y participativo del Sistema Educativo Nacional;
- Flexibilidad para adecuar la educación a las diversidades y realidades locales y globales, preservando la identidad nacional y la diversidad cultural;

- Equidad e inclusión para el acceso, permanencia y culminación en el Sistema Educativo, garantizando la igualdad de oportunidades a comunidades, pueblos, nacionalidades y grupos con necesidades educativas;
- Articulación en todos los niveles;
- Unicidad y apertura creación de un Sistema Educativo Único, articulado y rectorado por la Autoridad Educativa Nacional;
- Obligatoriedad para la educación desde el nivel de educación inicial hasta el nivel de bachillerato o su equivalente;
- Gratuidad de la educación pública a través de la eliminación de cualquier cobro de valores por conceptos de: matrículas, pensiones y otros rubros, así como de las barreras que impidan el acceso y la permanencia en el Sistema Educativo.
- Acceso y permanencia como derecho;
- Escuelas saludables y seguras;
- Pertinencia en la formación que reciben las y los estudiantes responda a las necesidades del entorno social, natural y cultural en los ámbitos local, nacional y mundial;

Por otro lado se crea un Único Sistema Nacional Educación (ver anexo 5) con el objetivo de asegurar el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos en materia educativa. El Estado en todos sus niveles y en ejercicio concurrente, planifica, provee, organiza y optimiza los servicios educativos considerando criterios técnicos, culturales, lingüísticos, de compensación de inequidades y territoriales de demanda. Define los requisitos de calidad básicos y obligatorios para el inicio de la operación y funcionamiento de las instituciones educativas. Es un objetivo de la Autoridad Educativa Nacional diseñar y asegurar la aplicación obligatoria de un currículo nacional, tanto en las instituciones públicas, privadas y fiscomisionales, -no reconoce hasta el proyecto para segundo debate la existencia de establecimientos municipales<sup>10</sup>-

---

<sup>10</sup> El proyecto de ley posiblemente se aprobara con la incorporación del reconocimiento del tema municipal, en los siguientes capítulos abordaremos como el Municipio de Quito, pero principalmente las autoridades, docentes y estudiantes de los establecimientos municipales tuvieron y tienen serias preocupaciones al respecto y han desarrollado una serie de acciones como marchas para evitar que la educación municipal quede en el aire.

en sus diversos niveles: inicial, básico y bachillerato, y modalidades: presencial, semipresencial, a distancia y virtual. En relación a la diversidad cultural y lingüística se aplicará en los idiomas oficiales de las diversas nacionalidades del Ecuador.

### **Descentralización educativa**

Dentro de esta suerte de generación de políticas educativas que se han suscrito a lo largo de la historia a variables dependientes como gobiernos, teorías, alcances, estrategias y globalización, la matriz centralista de la mayor parte de los sistemas educativos latinoamericanos se mantuvo a lo largo del presente siglo, es decir aun el estado vinculado al origen liberal del Estado y las estrategias keynesianas posteriores a la crisis de 1929.

Sin embargo, su cuestionamiento coincide como ya se menciona con la profunda crisis que el Estado Benefactor ha sufrido en la región a partir de fines de la década de los '70. Ello ha llevado a que muchas veces se relacione la necesidad de descentralización tanto de los servicios educativos como de las políticas públicas únicamente con los aspectos vinculados a la crisis fiscal, al endeudamiento externo, a la excesiva burocratización del aparato público y a la falta de capacidad de los Estados para atender las demandas del conjunto de la sociedad. De esta manera y principalmente a partir de la incidencia de los organismos de financiamiento internacional, los factores fiscales cobraron preponderancia frente a la necesidad de repensar globalmente el nuevo tipo de articulación entre el Estado y la sociedad que debía surgir a partir de la crisis del tipo de Estado vigente. Ello significó en muchos casos el repliegue del Estado de sus responsabilidades en el ámbito social sin el desarrollo de estrategias para que la comunidad pueda generar alternativas participativas que impidan el crecimiento de la desigualdad y la pobreza.

En este contexto se han iniciado en la región un conjunto de procesos dirigidos a descentralizar los sistemas educativos que, en su mayor parte, han tenido como común denominador paliar la crisis fiscal: "El tipo más común de reforma en la región en el decenio de 1980 ha sido la tentativa de reducir el gasto del gobierno central en la educación mediante la descentralización de las decisiones (esto es, de la gestión) en la educación y, en menor medida, del financiamiento de la educación" (Vásquez, Córdoba y Muñoz, 2005).

A pesar de tener como marco un conjunto de "recetas" relativamente homogéneas, han asumido desarrollos particulares de acuerdo a las condiciones socio-políticas, económicas y educativas de cada país.

Sin lugar a dudas las acciones a favor de mejorar la educación no solo en temas de cobertura, sistemas, sino de eficiencia, calidad, han permitido políticas y agendas educativas, que son dentro de esas acotaciones a la definición de Peters, los productos o servicios de la política que inciden de mejor manera en la vida de los ciudadanos; que postulan una privatización de la educación y el abandono de las responsabilidades estatales en la educación pública.

A pesar de los esfuerzos realizados en la década de los años 90, los diagnósticos sobre situación educativa latinoamericana demuestran que en términos de calidad, equidad y eficiencia educativa, persisten problemas que exigen solución (Esteves, citada en Arcos 2008). Una de estas soluciones ha sido la descentralización pero como indica CEPAL, la descentralización educativa se justifica en la medida en que tiene un impacto positivo sobre el aprendizaje. Esta “debería ayudar a mejorar los resultados del aprendizaje, incrementando las innovaciones, la participación de los padres en la educación de los hijos y la rendición de cuentas.... Sin embargo estas dinámicas virtuosas no se han dado hasta ahora, o al menos con la magnitud necesaria para incidir en los procesos de aprendizaje” (CEPAL, UNESCO 2004:20)

### **Arranque de la descentralización en Ecuador**

Al abordar los temas de descentralización en Ecuador encontramos tres grandes momentos:

Un primer momento arranca con el inicio de la discusión al comenzar la década de los noventa debido a las crisis regionales de los estados centrales, llegando a una primera concreción normativa en la Ley de Modernización del Estado, la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto General del Estado y la Ley de Descentralización y Participación Social en el año de 1997. Un segundo momento, viene con el reconocimiento expreso de la descentralización como política de Estado, en donde se manifiesta que todas las competencias son descentralizables, excepto las expresamente señaladas, contenidas en la Constitución de 1998 en donde el tema de educación se

enmarcaba como competencia descentralizable. Se extiende con la formulación del primer plan de descentralización y la expedición del reglamento a la Ley de Descentralización (2001). Ante las demandas de autonomías provinciales que se habían gestado en cinco provincias mediante sendas consultas populares y que permitió concretar los primeros ejercicios de descentralización, bajo el modelo de negociación “uno a uno” que contemplaba la referida ley. Y un tercer momento se sitúa en relación a la nueva normativa COOTAD que delimita otras competencias y enuncia varios elementos de una nueva forma de concebir los territorios.

El gobierno ecuatoriano siempre ha destinado a la educación una fracción importante del gasto social. En 1980, los desembolsos realizados en el sector fueron el 80% del presupuesto del sector social (incluye salud, bienestar social y vivienda), porcentaje que disminuyó al 50% en el 2001. Las disminuciones de este porcentaje como ya vimos obedece a esa crisis del Estado centralista -fiscal sobre todo- y la puesta en marcha de una nueva forma de administrar el estado, esta nueva forma -descentralización- entra en juego pero al hablar de educación también toma matices privatizadores o más bien debates actuales en torno a si la descentralización educativa podría ayudar al objetivo de el de incrementar la eficiencia en el uso de los recursos públicos disponibles para la educación y fomentar un mayor interés de los usuarios de los servicios educativos para contribuir en el funcionamiento de las escuelas.

Pero la descentralización a mas de mirar escasos efectos directo en los procesos de aprendizaje, también podría generar, según casos en donde se ha realizado esta política, una educación elitizada, dejando a grandes sectores al margen del sistema; en Chile, por ejemplo la municipalización de la educación ha producido, un sistema escolar segregado por nivel socioeconómico, lo que da como resultado, un efecto negativo no sólo sobre los aprendizajes de los alumnos más pobres, sino sobre la cohesión social del sistema; la participación de los padres se concreta cada vez en el mayor pago de pensiones, con lo que la calidad educativa se relaciona con la capacidad de pago, creando tipos de educación según los sectores sociales; la descentralización anunciada solo se concreta en esos ámbitos administrativos, -cosa que ni siquiera ocurre en Ecuador- mientras la toma de decisiones queda en manos de sectores de poder y a nivel nacional se evalúa el cumplimiento de las propuestas neoliberales, teniendo a la evaluación centralizada como mecanismo de imponer una educación diferenciada para

cada clase social, estas son algunos puntos que entran en debate en torno a la educación desde lo local; así mismo ofrecería ventajas de orden socio-político ya que permitiría incorporar a los ciudadanos a la vida política del municipio y generando espacios de participación en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas, cosa que a nivel estatal ni desde los espacios tecnocráticos se ha realizado; ventajas de orden administrativa agilizando la toma de decisiones y disminuyendo la burocracia; de orden pedagógica para las escuelas en el diseño y puesta en práctica de una propuesta educativa más próxima a las necesidades e intereses de la comunidad educativa. Autores afirman que la municipalización o descentralización educativa requiere de la autogestión para que el resultado de esta modalidad llegue a ser positivo y desde su perspectiva el municipio debería de poseer autonomía administrativa, financiera y cultural, como base para el ejercicio de la autogestión.

En este sentido, la "autogestión municipal" requiere de la articulación del trabajo conjunto entre el poder público y la comunidad local, esta es un desafío que no solo pasa por el tema educativo, sino fiscal, de salud, entre otros.

La descentralización en el sector educativo arrancó en el 2001 con las peticiones de transferencias de varias competencias por parte de dieciséis Municipios, quienes basándose en una publicación en Registro Oficial de julio del 2001 en el cual se presenta el listado que consta en el Plan Nacional de Descentralización sobre las competencias posibles a descentralizar. Siguiendo esta documentación legal, pública y oficial, los Municipios de Cayambe, Jama, Alausí, San Vicente, Quito, Cuenca, Gualaceo, Loja, Oña, Pimampiro, Pucará, Sigsig, Chunchi, concretaron sus solicitudes de transferencias y los Municipios de Manta, Samborondón, El Pan solicitaron asistencia técnica en el tema de descentralización para orientar sus solicitudes. En Total con 16 municipios arrancó el proceso y se detuvo en las demandas que hasta la fecha no han tenido respuesta.

En el 2004 AME dio asistencia técnica a las 16 municipalidades que están en el proceso y a todas aquellas que lo solicitaron, realizo talleres nacionales y regionales de información, y diálogo para avanzar en el proceso con autoridades y funcionarios municipales y se realizaron visitas periódicas a cada uno de ellos para informar de los avances en la negociación y ordenar el proceso.

Ese año se conformo el Comité institucional de Educación junto con Ministerio de Educación, CONCOPE, CONAJUPARE, CONTRATO SOCIAL y CONAM, para negociar las transferencias.

Este proceso reactivo el sector, movilizó la discusión y logro la apertura del Ministerio de Educación para avanzar. Estos esfuerzos, se concretan en lo siguiente:

- Definición de una matriz de competencias funciones y atribuciones que está en negociación con el Ministerio de Educación.
- La construcción de una línea base de gestión de educación en los municipios, instrumento que ha apoyada a la negociación de las transferencias pues deja ver las reales capacidades municipales y la inversión que se han destinado por parte de los gobiernos cantonales para fortalecer a este sector.
- La determinación del estado del proceso de demanda;
- Definición de una matriz de competencias funciones y atribuciones que está en negociación con el Ministerio de Educación.
- La construcción de una línea base de gestión de educación en los municipios, instrumento que ha apoyada a la negociación de las transferencias pues deja ver las reales capacidades municipales y la inversión que se han destinado por parte de los gobiernos cantonales para fortalecer a este sector.
- La determinación del estado del proceso de demanda y
- La definición de compromisos mutuos para avanzar en las transferencias.

Una conclusión importante pero negativa a la vez es que, nunca se concretaron las transferencias financieras, pues nunca se identificaron los recursos que corresponden a esas demandas, este paso es fundamental para proceder a una transferencia transparente, sobre el conocimiento de los municipios de lo que por derecho les corresponde. La identificación de los recursos y la transferencia efectiva es un compromiso que el MEC y el MEF debieron cumplir.

En este marco la descentralización se la no solo Ecuador sino a nivel de varios países americanos en relación a la trasferencia de competencias tanto administrativas como pedagógicas del gobierno central a los gobiernos locales o escuelas. En esa

primera línea de transferencias a gobiernos locales ubicamos a países como Brasil, Chile, Argentina, donde la conclusión más importante que se tiene de transferir competencias administrativas y/o pedagógicas, es que, el impacto de éstas están estrechamente ligadas al desarrollo técnico administrativo y financiero de cada gobierno local, y que al hablar de transferencias educativas a nivel local se ha generado la llamada municipalización de la educación y mucho más allá de esto se ha generado diría (Ilch, 2008) la privatización de la educación, elitización de la misma, disociación entre equidad y calidad, entre otros aspectos. Dentro de ese segundo plano ubicamos de América Central como son Nicaragua, El Salvador, Guatemala en donde no se registran efectos significativos en los logros académicos de los estudiantes (Ponce, 2010:31).

Para Samaniego (2007) se visualizan cuatro dimensiones de gestión local en el país, caracterizadas por lo siguiente: a) asunción “de hecho” de competencias de infraestructura y equipamiento, b) contratación de maestros y reapertura de escuelas rurales, c) solicitud de competencias educativas en el marco de la descentralización y, d) promoción de políticas de universalización y apoyo a la calidad de la educación en el territorio.

#### 1. Asunción “de hecho” de competencias de infraestructura y equipamiento.

Es la dimensión con mayor historia en el país, lo demuestra el mismo Distrito Metropolitano de Quito que regenta escuelas y colegios con más de 50 años de funcionamiento. Toma como claves de desarrollo de esta asunción a la participación de municipios y prefecturas en la rehabilitación y dotación de infraestructura educativa, como respuesta a la ineficiencia y abandono del gobierno central, producto de las crisis estatales. Buena parte de los gobiernos seccionales de nuestro país destinan presupuesto propio para infraestructura educativa, fundamentalmente de zonas rurales. No obstante casos como el de Quito muestran que la participación real es del 3,21% en relación a la matrícula y cobertura de todo el conjunto del Distrito. Como consecuencia de esa limitada asunción de competencia, esta solo se la ha ejecutado en los establecimientos regentados por el Municipio, dejando a un lado la mirada de la educación en infraestructura por ejemplo en el resto de establecimientos del Distrito, que por consecuencia son la mayoría.

Como se ha mencionado anteriormente existía un desarrollo de políticas clientelares y no fueron la excepción en ámbitos de reparación y construcción de aulas, dotación de mobiliario, construcción de baterías sanitarias y cerramientos.

Por la cercanía de los espacios de gobierno local como municipios o juntas parroquiales, el municipio puede adoptar ese papel de respuesta rápida a las demandas la cual se ha ido configurando apoyada también por esa ausencia del Estado central en los territorios, hasta hoy en día un docente que quiere un trámite por ascenso en el escalafón, lo debe realizar en Quito.

La calidad de la educación no ha mejorado en algunos casos se ha empeorado ya sea en temas de aprendizajes o gestión, por ejemplo en el cantón Rio Verde situado en Provincia de Esmeraldas se desarrollo una experiencia de gestión local de la educación que para el día de hoy presenta graves conflictos con el nivel central, demostrando que esas articulaciones de local con los otros niveles de gobierno y con el Ministerio no tuvieron un dialogo en pro de recoger lo valioso de la experiencia y situarla como insumo al proyecto educativo nacional expresado en parte por el proyecto de la ley de educación.

Para Samaniego (2007),

Han primado, más bien, acciones de dotación y mejoramiento de aulas, cuya forma física reproduce aquellas que dejó de dotar el centro (aula standard). En general, los gobiernos seccionales no han desarrollado propuestas de infraestructura educativa, en relación a condiciones, características y necesidades locales. No habido valor agregado en la concepción de infraestructura educativa, desde la gestión local. En otro sentido, no se ha generado en los gobiernos seccionales que apoyan con infraestructura, la preocupación por acercar el concepto del espacio físico al del proceso educativo y pedagógico.

Por otro todo el tema de infraestructura no ha estado relacionado ni con el territorio y su posible desarrollo en base a sus potencialidades dejando a un lado la infraestructura como parte de un hábitat educativo parte de un proceso pedagógico.

## 2. Contratación de maestros y reapertura de escuelas rurales

El cierre casi por si solas de las escuelas rurales ante la ausencia de docentes o infraestructura adecuada es parte de ese abandono del Estado hacia la educación pero

más allá de eso -que no es poco-, se encuentra la misma génesis de la educación rural que fue apoyada fuertemente desde los años 50 pero con tintes excluyentes y no afirmadores de derechos<sup>11</sup>, en esta medida el cierre de escuelas rurales y la no existencia de personal que quiera ir a las comunidades más alejadas hace que cada vez sean más los municipios que atienden demandas de las comunidades por contratación de maestros. Cientos de escuelas rurales cuentan con maestros bonificados por municipios -especialmente rurales- como Río Verde, Mocha, Pucará, Quinindé, Eloy Alfaro, Atacames, Muisne, San Lorenzo, Jama y Buena Fe que, en conjunto, contratan por año alrededor de mil maestros, actualmente estos maestros fueron tentados por la asunción del Estado central del cumplimiento de esta competencia en marco de ingresar al Ministerio, no obstante se registran como ya se menciono anteriormente problemas en Eloy Alfaro, Quinindé, Rio Verde. Tales prácticas constituyen una suerte de transferencia forzada de competencias de la educación a los gobiernos locales, sin ninguna mediación o acuerdo, pero en la práctica genera capacidad de respuesta rápida a las demandas locales.

Los datos no mienten y revelan que:

En cuatro cantones de la Provincia Esmeraldas –por ejemplo- alrededor de 700 maestros bachilleres han sido contratados desde hace varios años por los municipios locales, con bonificaciones que en promedio no llegan a la tercera parte del salario de los docentes fiscales. Dichos maestros atienden a 15.000 niños y niñas, cuyas comunidades los maestros titulares las han abandonado. No cuentan con nada: infraestructura paupérrima, materiales educativos inexistentes, maestros que sobreviven. Se trata de un subsistema de educación para los más pobres, para los que el sistema no alcanza. (Samaniego, 2007)

Por ejemplo el Municipio de Jama que al año 2000 era un municipio joven, se dio cuenta que en ese año la mayoría de niños no asistían a las escuelas, más del 60%, y no asistían porque estaban cerradas, los maestros estaban en España o en Estados Unidos pero cobraban sus sueldos, había muertos que cobraban, y las escuelas estaban cerradas; el Alcalde decidió abrir las escuelas, caminos, contratar profesores, dotar de uniformes, equipar las escuelas, constituir un comité de padres de familia que monitoree los

---

<sup>11</sup> El Ecuador hasta estos años puso un empeño especial en la educación rural. Del total de 3.189 escuelas primarias, 2.579 estaban ubicadas en el campo. Sin embargo, dichos establecimientos sólo ofrecían cuatro años de estudio, colocando a los niños rurales en condiciones de exclusión y amplia desventaja en relación a los niños urbanos que tenían seis años de estudio, requisito ineludible para continuar en el nivel secundario y luego en el universitario. (Luna y Astorga, 2010:3)

docentes, en síntesis asumió de hecho todas las competencias educativas, a la par se solicitaron las partidas presupuestarias al ministerio en relación a los docentes, pero se generó una bronca muy fuerte que develó una corrupción en la Dirección Provincial de Manabí. El resultado final, no pasó nada, nunca transfirió dinero y el municipio asignaba más del 22% de su presupuesto para pagar la educación. Estas acciones tienen por un lado una mirada positiva por el tema de garantizar el derecho de los niños a educarse pero por otro lado es negativa puesto que no hubo apoyo desde Estado central a pesar de dar solución a los problemas.

Sobre calidad de la educación, esta dimensión de la gestión local se caracteriza por maestros bonificados, en su inmensa mayoría bachilleres sin ninguna formación pedagógica. Se constatan, además, incipientes formas de gestión y administración de la educación (Áreas o Direcciones Municipales de Educación), presupuestos y roles establecidos para los docentes, creación de supervisores municipales. En general, las direcciones municipales de educación se han estructurado como un área marginal del municipio, con uno o dos funcionarios para atender -en promedio- 100 escuelas reabiertas y capacitación y seguimiento de otro tanto de maestros contratados. En otro sentido, su incipiente estructura reproduce las limitaciones y prácticas de la supervisión escolar.

La contratación de maestros por parte de los municipios es muy cercana a prácticas clientelares de selección, esto se ha tratado de romper pero actualmente existen problemas porque el Estado no ha asumido el tema de la contratación de esos maestros y en algunos casos como Esmeraldas las transferencias no se han concretado. Las bajísimas bonificaciones (promedio \$90 mensuales) y las condiciones deficientes de las aulas y sus recursos educativos, impacta directamente en todo esfuerzo por generar condiciones básicas de educación en las escuelas con maestros bonificados por los gobiernos locales.

Justamente ha sido este espacio en el que han venido actuando diversas organizaciones no gubernamentales de cooperación pero igual han generado una rica experiencia de trabajo en pedagogía pero poca articulación. En efecto, pese a los esfuerzos de capacitación, dotación de materiales educativos y mejoramiento de infraestructura con apoyo de ONGs, las condiciones educativas de las escuelas

reabiertas por municipios, son dramáticas. La calidad educativa en dichas escuelas, es un tema por construirse. (Samaniego, 2007)

### 3. Solicitud de competencias educativas, en el marco de la Descentralización

No se llegó nunca a un tema formal de educación, esta dimensión de la gestión local de la educación, corresponde a los procesos que se han generado desde el gobierno central para canalizar la descentralización de competencias educativas. En efecto, entre los años 2001 y 2006 se constatan procesos de negociación que diversos municipios pequeños realizaron con el gobierno central (CONAM – Ministerio de Educación) para asumir competencias de educación.

Ningún proceso, durante 9 años, llegó a feliz término.

Los municipios que han emprendido el trámite formal, han solicitado competencias diversas: infraestructura, capacitación, supervisión, alfabetización, educación básica rural, bibliotecas, gestión de un número determinado de escuelas, otorgamiento de permisos de funcionamiento de escuelas y colegios, entre otras.

En experiencias como las del Municipio de Jama, el procedimiento jurídico para la descentralización educativa llegó hasta la formulación del convenio de transferencia entre el Ministerio de Educación y el Municipio. Pese a la expedición de ordenanzas del gobierno local, de acuerdo a lo establecido en el marco jurídico de la ley de descentralización, no se llegó a suscribir tal convenio, como ninguno a nivel nacional. De hecho, la relación uno a uno que primó en las negociaciones entre los pocos municipios y el Ministerio de Educación, reveló la ausencia de voluntad y políticas de descentralización de competencias de educación. Lo paradójico ha resultado que Municipios como los de Oña, Pucará, Sigsig, Gualaceo, El Pan, Alausí, Chunchi, Loja, Jama y San Vicente han solicitado formalmente competencias. Ninguna solicitud ha logrado una negociación exitosa y acuerdos de descentralización de competencias y recursos financieros, aquellos municipios que no lograron la descentralización formal de competencias y recursos que solicitaron, las siguen asumiendo en los hechos.

### 4. Promoción de políticas de universalización y apoyo a la Calidad de la educación en el territorio

Esta dimensión de la gestión local de la educación se caracteriza por la promoción de la participación social, en la formulación de planes de desarrollo cantonal y provincial, en los cuales se ha articulado e integrado el tema de la educación. Actualmente el tema del nuevo formato de gobiernos empieza y a futuro el tema de la vocación de territorio será una de las mayores discusiones que para los siguientes ejemplos trataron ya de empezarla pero con el nuevo proyecto de ley corren graves riesgos como sucede en Azuay, deciden o no comprometer el tema educativo.

Los municipios de Cuenca, Cotacachi, Gualaceo, Oña, Chunchi y los Gobiernos Provinciales de Pichincha y Azuay hicieron grandes esfuerzos y hoy corren peligro. Al respecto, es interesante observar que algunos municipios que han formulado planes de desarrollo local, integran el tema de la educación desde un enfoque más bien funcional: “preparar recursos humanos para el desempeño y contribución al crecimiento económico...”. También se constata en distintos planes locales municipales y provinciales, la necesidad de disponer de un currículo local. Pese a ello, no se registran avances importantes en la práctica Samaniego (2007).

Una experiencia notoria en los últimos años, ha sido la producción y distribución de textos escolares por parte de gobiernos provinciales y municipales. Tal situación ha traído consigo avances en materia de negociación con el gobierno central y, sobre todo, en el papel que tienen los gobiernos locales de apoyar la garantía de universalización de la educación, a través de la gratuidad de insumos básicos para el aprendizaje como los textos escolares, hoy en día esta competencia es exclusiva del Gobierno central pero aun no es un tema territorializado en todo el Ecuador, la UNE reporta casos de cumplimiento del desayuno escolar, pero la discusión de apoyo con reasunción de partidas de docentes por ejemplo desde el ministerio para evitar la inversión de los municipios queda aún por construirse, así como todo el ámbito de la concurrencia.

Entre los años 2003 y 2005, El Ministerio de Educación convino con buena parte de gobiernos provinciales, la transferencia de recursos (no de competencias) para la producción y distribución de textos y capacitación de maestros. Este proceso, sin embargo, cambió radicalmente con la asunción total de la responsabilidad sobre los textos escolares, por parte del gobierno central. El proceso incipiente de debate sobre currículo local, empujado por la experiencia de elaboración de textos por parte de los

gobiernos provinciales, no ha logrado consolidarse, menos aún, fortalecerse a nivel local.

El Municipio de Quito ha sido uno de esos 16 municipios que han pedido competencias educativas pero nunca hubo una transferencia adecuada de recursos ni éxito en las negociaciones, sin embargo a pesar de esto, la política educativa local como se visualizó anteriormente, sigue en marcha y fortaleciéndose con el paso del tiempo llegando a ser un ejemplo a nivel país -con sus propios conflictos-, y junto con el resto de municipalidades lograron asumir competencias de hecho.

### **Municipios que han solicitado competencias en el marco de la descentralización 2001-2004**

<b>CANTON</b>	<b>COMPETENCIA</b>
Alausí	Capacitación docente y alfabetización
Cayambe	Seis partidas presupuestaria para la Escuela Otto Scharon
Chunchi	Infraestructura, equipamiento y adecuación y bibliotecas
Gualaceo	Biblioteca, infraestructura, adecuación y equipamiento de Bibliotecas.
Loja	12 escuelas
Oña	Capacitación docente
Pimampiro	Supervisión. Capacitación Docente
<b>Quito</b>	Régimen escolar municipal
Sigsig	Infraestructura, equipamiento y adecuaciones
Pucará	Educación básica y bachillerato. Supervisión
Jama	Educación básica y bachillerato, capacitación docente, Infraestructura, equipamiento, alfabetización, biblioteca, Permisos de funcionamiento de planteles de educación Básica.
San Vicente	Educación básica rural, supervisión, capacitación docente.
Cuenca	Patrimonio cultural

### **CAPÍTULO III**

#### **PROVISIÓN DE POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL: CASO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

##### **Acercamiento contextual**

En América Latina así como en el Ecuador como ya se menciono, durante la década de los 90 la banca internacional del desarrollo a modo de préstamos fue el medio por la cual se implanto las propuestas de mejoras educativas, principalmente en relación a la calidad sin descuidar el acceso.

Ya para el 2002 se han impulsado en Ecuador varias políticas públicas educativas en relación a concebir a la educación como un derecho de calidad, expresadas en el Plan Decenal de Educación (2006-2015) elaborado sobre la base de los nudos críticos de la educación, recursos, cobertura, capacitación docente, analfabetismo, universalización inicial y básica, incremento de la matrícula del bachillerato, calidad y equidad, infraestructura, evaluación, revalorización docente, incremento del presupuesto.

En este marco, el contexto educativo se encuentra en la puerta de procesos conceptuales, administrativos, jurídicos y de ejecución de las políticas públicas, que permita por un lado encontrar soluciones a esa demanda colectiva de mayor acceso a una educación de calidad y por otro configure un verdadero proyecto educativo nacional. Dentro de estos procesos la Ley de Educación y el COOTAD, y los actores en torno al tema educativo juegan un papel preponderante.

##### **Datos generales del Distrito Metropolitano de Quito**

###### **Superficie y población**

La superficie total es de 4.208,7 Km<sup>2</sup>, que representa el 32% del total de la superficie de la provincia de Pichincha y el 1,7% del total del territorio continental.

En el año 2.001, según el Censo Nacional, el Distrito Metropolitano albergaba una población de 1'842.201 habitantes, de los cuales 1'414.601 habitaba en el área urbana. Si a ello se suma la población de los cantones Rumiñahui y Mejía altamente integrados a Quito, el total de población del área de influencia directa del DMQ alcanza un total aproximado de 2 millones de habitantes.

Es el segundo conglomerado en población urbana del país, constituye el 15% de la población total del Ecuador, luego de Guayaquil (16,8%).

Cuenta con 8 administraciones zonales, 32 parroquias urbanas y 33 parroquias suburbanas o rurales.

La población distribuida en las administraciones zonales se encuentra de la siguiente manera:

228.262 Manuela Sáenz (Centro)

394.848 Eugenio Espejo (Norte)

412.616 Alfaro (Sur)

118.661 Tumbaco

116.501 La Delicia

190.385 Quitumbe

93.159 Calderón

En el 2015, Quito tendría una población de alrededor de 2'500.000 habitantes y al considerar los cantones más próximos se conformaría un conglomerado de 2'950.0004 habitantes.

### **Desigualdad, pobreza e indigencia:**

A finales de 2008, más de 1.000.000 personas no satisfacen sus necesidades básicas (47%). De este grupo, la población del Noroccidente es la más rezagada, al satisfacer apenas un 16% de sus necesidades básicas.

El análisis de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI indica que los problemas más graves de las familias son el hacinamiento crítico que afecta al 14,8%; los servicios básicos insuficientes, la falta de acceso a agua y drenaje que afecta a un 14,1% de la población.

En el 2006, de cada 100 niñas/os, 24 presentan desnutrición crónica y entre 1994 y 2004, se redujo el porcentaje de partos atendidos profesionalmente de 90% a 84%.

Cuando en diciembre de 1993, se aprueba la Ley del Distrito Metropolitano de Quito, y a través de ésta se incorporan las parroquias suburbanas a la jurisdicción de la

Municipalidad de Quito, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) a más de seguir cumpliendo con su “rol tradicional” (dotación de servicios de agua potable, alcantarillado, etc.), asume las siguientes responsabilidades:

- Regulación y control, con competencia exclusiva y privativa del uso y la adecuada ocupación del suelo y el estado, utilización y condiciones de las construcciones y edificaciones.
- Planificación, regulación y coordinación del transporte público y privado dentro de su jurisdicción.
- Prevención y control de cualquier tipo de contaminación del ambiente.
- Participación de la comunidad en la identificación de necesidades, en la planificación, financiamiento, ejecución de proyectos; y, en el mantenimiento de las obras o servicios.

Esta nueva perspectiva hace que se inicie un proceso de modernización y descentralización en que se crean las administraciones zonales: Norte, Centro y Sur, en un principio y, más adelante la de los valles Los Chillos y Tumbaco, y La Delicia, que permite enfrentar las nuevas demandas del actual proceso de globalización y metropolización y un acercamiento con la comunidad. Según el Dirección General de Planificación a 1999, el territorio del MDMQ no debe seguir entendiéndose como el simple espacio proveedor de servicios sino, y sobre todo, como un ámbito de ejercicio de la democracia, donde las decisiones públicas obedezcan a una racionalidad colectiva, a un proyecto colectivo de ciudad. En este contexto la responsabilidad del MDMQ debe expresarse en el desarrollo de un proceso de planificación participativa.

Esta nueva estructura organizacional del Municipio de Quito le ha permitido identificar nuevas estrategias de acción para cumplir con su misión y objetivos, resumidos en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del cantón, el lograr una adecuada lectura del territorio permite mejorar el desarrollo de las políticas públicas.

## **Educación en el Distrito Metropolitano de Quito**

Encontramos diversos indicadores que nos permite tener una panorámica sobre la situación de la educación en el MDMQ, al 2001 de acuerdo al Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE:

- Analfabetismo 4,36% sobre los 15 años y más.
- Los años de estudio bordean los 10 años, 9,56 años de escolaridad.
- El acceso a Primaria completa es del 82,36% de entre la población de 12 años y mas; no sucede lo mismo con la Secundaria completa 36,82% de los 18 años y mas, así mismo las Instrucción superior se ubica en un 30,57% de la población de 24 años y más.
- El numero de Planteles – primaria es de 1114.
- Alumnos/as por profesor/a – primaria 19,63%
- Alumnos/as – primaria 252816
- Aulas – primaria 11724
- El numero de planteles fiscales para primaria es de 486
- Alumnos/as por aula - primaria fiscal 27,78%
- El numero de Planteles - secundaria es de 547
- La cantidad de Alumnos/as – secundaria es de 177195

## **Provisión de Políticas Educativas en el Distrito Metropolitano de Quito**

El Municipio de Quito por más de 50 años ha tenido como objetivo el desarrollar políticas públicas locales en educación, que garantice una oferta educativa de calidad, calidez y pertinencia con los cambios sociales y con los desafíos de la sociedad del conocimiento, la economía y la información.

Como se manifestó, la educación ha sido uno de los puntos vulnerables de la sociedad ecuatoriana, siendo algunos municipios y sobre todo el municipio de Quito quien ha construido ciertas políticas educativas, lo que le ha permitido administrar ciertos servicios al alcance de los ciudadanos, que a través de la Dirección Metropolitana de Educación como un organismo técnico pedagógico que administra la educación regentada por el Municipio de Quito y sus políticas; las cuales se ejecutan desde las unidades municipales de educación que tienen como objetivo ofertar una educación de calidad, basada en los principios de identidad, equidad, pertinencia y eficiencia, que articule los diversos marcos estratégicos del Subsistema a través del compromiso y participación de la sociedad en la construcción e implantación de una propuesta educativa que garantice una mejor calidad de vida a los usuarios y usuarias.

La Secretaría de Educación tiene por objetivo estratégico desarrollar políticas y procesos de Universalización, Inclusión y Calidad Educativa en el Distrito Metropolitano de Quito, articulando la Educación con la ciudadanía y sus particularidades.

Es prioridad para la Secretaría de Educación la construcción de políticas públicas locales en materia educativa, enmarcadas en las políticas y esfuerzos desarrollados a nivel nacional e internacional.

La Secretaría de Educación desarrolla cuatro programas:

#### **- Inclusión Educativa**

El Programa de Inclusión Educativa tiene como meta desarrollar proyectos que apoyen la universalización y calidad de la educación básica y bachillerato a toda la población. Dos aspectos son fundamentales en este programa: la inclusión de miles de jóvenes en el sistema regular de educación y el mejoramiento de la calidad educativa de las escuelas más vulnerables del MDMQ.

**Ámbito Geográfico:** Todo el DMQ

### **- Educación Ciudadana y Territorio**

El Programa de Educación Ciudadana y Territorio tiene como meta generar procesos que vinculen la organización, oferta y desarrollo de la educación con la realidad propia de cada territorio en el Distrito Metropolitano de Quito. Esta vinculación requiere estar enmarcada en el fortalecimiento del rol que el MDMQ como un espacio de educación, aprendizaje y construcción de identidad local.

**Ámbito Geográfico:** Todo el DMQ

### **- Red Educativa Metropolitana de Quito**

La Red Educativa Metropolitana Quito - REMQ, es una propuesta de desarrollo y apoyo integral que busca entregar a los centros educativos públicos del Distrito Metropolitano de Quito capacidades de Tecnologías de Información y Comunicaciones, apoyadas por servicios oportunos y orientados a mejorar la calidad educativa en el DMQ.

**Ámbito Geográfico:** Todo el DMQ

### **- Gestión del Subsistema Metropolitano de Educación**

El Programa de Gestión del Subsistema Metropolitano de Educación es el responsable de organizar y administrar el talento humano y recursos en función del mejoramiento continuo de las instituciones educativas que están bajo la responsabilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Base esencial del trabajo es la innovación y el desarrollo de buenas prácticas, como un aporte a la educación al país.

**Ámbito Geográfico:** Todo el DMQ

## **Proyectos**

### **Programa Inclusión Educativa**

- Currículo Flexible (CBA/BA)
- Escuelas de Calidad
- Aulas de Apoyo Escolar

### **Programa Educación Ciudadana y Territorio**

- Educación Ciudadana (Quito, Ciudad Educadora)
- Gestión Territorial de la Educación
- Infraestructura Educativa

### **Programa Red Educativa Metropolitana de Quito**

- Sistema de Información Educativa
- Capacitación en Infopedagogía Infraestructura Computacional y de Comunicaciones

### **Programa Gestión del Subsistema Metropolitano de Educación**

- Fortalecimiento del Subsistema Metropolitano de Educación
- Promoción y difusión de innovaciones

## **Presupuesto**

- Inclusión Educativa: \$920.000
- Educación Ciudadana y Territorio: \$116.000
- Red Educativa Metropolitana Quito: \$815.000
- Gestión del Subsistema Metropolitano de Educación: \$448.335,60

## **Nota:**

1. El presupuesto es financiado en su totalidad por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
2. Estos rubros no incluyen el presupuesto de las instituciones del SME.

Dentro de estas políticas también la Red Educativa Metropolitana la cual constituye en un espacio pedagógico a través del cual se pone a disposición de los estudiantes, maestros y padres de familia, los servicios digitales y productos educativos. Un componente fundamental para la inversión de infraestructura computacional y de comunicaciones, en sistemas de información y servicios digitales disponibles y sean apoyo en el proceso de enseñanza y aprendizaje, es la capacitación a maestros y estudiantes en el uso de las tecnologías de información y comunicación en el aula de clases; y con la Unidad ABC de Ayudas, Becas y Crédito Educativo que llevará adelante el programa Quito Patrimonio de la Humanidad , mediante el cual se otorgarán a 1001 jóvenes bachilleres de los colegios fiscales, fiscomisionales y graduados de universidades públicas del Distrito becas o créditos educativos para la realización o culminación de sus estudios.

## **Unidades municipales de educación vigentes**

### **Educación Regular**

- Colegio Sebastián de Benalcázar
- Liceo Fernández Madrid
- Unidad Educativa Antonio José de Sucre
- Unidad Educativa Eugenio Espejo
- Unidad Educativa Quitumbe
- Unidad Educativa Oswaldo Lombeyda
- Unidad Educativa Julio E. Moreno
- Unidad Educativa San Francisco de Quito
- Unidad Educativa del Milenio Bicentenario
- Bachillerato Cotocollao
- Bachillerato Humberto Mata Martínez
- Bachillerato José Ricardo Chiriboga
- Bachillerato Juan Wisneth
- Bachillerato Nueve de Octubre
- Bachillerato Alfredo Pérez Guerrero
- Bachillerato Bellavista
- Bachillerato Calderón
- Bachillerato Julio Moreno Peñaherrera
- Bachillerato Manuel Cabeza de Vaca
- Bachillerato Pedro Pablo Traversari
- Bachillerato Rafael Alvarado

**Educación Inicial (Centros Municipales de Educación Inicial - CEMEI)**

- Andalucía
- Carapungo
- Chiruyacu
- Cotocollao
- Empleados Municipales
- Ipiales
- La Bota
- La Carolina
- Lucía Burneo
- San Roque
- Santa Clara
- Unión y Justicia
- El Colibrí
- La Magdalena

**Centro de Recuperación Pedagógica**

- Emilio Uzcátegui

**Subsistema educativo por nivel**

No.	INSTITUCIÓN	PREPRIM.	PRIM.	MEDIA	TOTAL INSTITUCIÓN
1	EUGENIO ESPEJO	0	1416	991	2407
2	JULIO E. MORENO	108	649	312	1069
3	OSWALDO LOMBEYDA	108	467	385	960
4	ANTONIO JOSÉ DE SUCRE	217	1535	965	2717
5	QUITUMBE	106	682	670	1458
6	SAN FRANCISCO DE QUITO	104	578	589	1271
7	SEBASTIÁN DE BENALCÁZAR	0	0	1403	1403
8	FERNÁNDEZ MADRID	0	0	1708	1708
9	BICENTENARIO	120	720	346	1186
10	12 BACHILLERATOS				821
<b>TOTAL SUBSISTEMA POR NIVEL</b>		<b>763</b>	<b>6047</b>	<b>7369</b>	<b>15000</b>

Fuente: Secretaria de Educación y Cultura, año 2010.

## Lineamientos Programáticos



Fuente: Secretaría de Educación y Cultura. 2010.

### Acotaciones a la provisión del servicio

El Municipio de Quito tiene una larga historia de educación. Para el 2001 esta suerte de colegios dispersos, conocidos como emblemáticos de la ciudad, manejados por el Municipio, adquiere una institucionalidad en proyección de un subsistema educativo que no es más, que el conjunto de estas escuelas y colegios. La mayoría de estos colegios y escuelas emblemáticos han sido regentados por el Municipio con fondos municipales. En el ejercicio de la política pública educativa, el Municipio de Quito muestra como se ejerció esta política sin un real asumir de competencias. Uno de los ejercicios formales de asumir competencias fue el pedir para el 2001 el régimen escolar es decir, la administración para la certificación de los colegios y escuelas regentados por el Municipio.

Este sistema educativo como se ha mencionado no representa más del 3.2% del total de establecimientos y su matrícula educativa en el Distrito Metropolitano de Quito, siendo este un subsistema de cobertura muy ínfima.

Para el arranque de la administración Alcalde Augusto Barrera en el 2009, se vislumbran 2 grandes retos en el tema educativo. El primero es, entrar solamente a administrar ese pequeñísimo subsistema y segundo, dotar a la Secretaría de Educación de todas esas herramientas, procesos, acciones que permitan ejercer una verdadera política educativa local en donde al tema educativo se lo mire desde el universo total del Distrito más no desde sólo un subsistema, este se convierte en el punto de quiebre más importante en relación a la visión de la provisión de servicios educativos,

Al hablar de política educativa definitivamente y como se menciona a lo largo del presente trabajo, las normativas aprobadas en la Constitución del 2008 y todas las leyes y reglamentos que a partir de esa fecha se vienen creando indiscutiblemente invitan y obligan a la actual administración a pensar en un desarrollo del territorio sobre la base de la creación del Estatuto Autonómico y su implementación. En la perspectiva constitucional de que el Distrito Metropolitano de Quito se convierta en un Gobierno Regional Autónomo implica necesariamente que la mirada en temas de educación se lo haga al conjunto y no sólo al subsistema “nuestro ámbito de preocupación e interés evidentemente radica en el conjunto del Distrito”. Este reto implicaría el debate necesariamente en temas de rectorías de la educación y garantías de la misma para el Distrito.

En el marco de visualizar la educación a nivel de todo el territorio del distrito, el Municipio se ha planteado 4 políticas educativas, las cuales señalamos y acotamos a continuación:

1. Consolidar y fortalecer el Subsistema de Educación existente dotándolo de calidad para constituirlo en un espacio de innovación pedagógica, el cual permita socializar, difundir las experiencias para que puedan servir al conjunto del distrito “es decir una suerte de laboratorio de innovaciones pedagógicas que puedan nutrir al distrito”.
2. Inclusión educativa, en el marco de la garantía que un gobierno puede proveer de acceso a los servicios esto incluye lo educativo. Todavía se encuentra invisibilizado un sector de la población en edad escolar que no accede a la educación 400000 jóvenes entre 12 y 15 años. 20000 a 22000 terminaron solo el 7mo año de educación básica en el distrito. Proveer de oportunidades educativas a quienes están fuera del sistema. Esta población pierde perspectiva y carece de

proyecto de vida y potencialmente se conecta con cualquier forma de sobrevivencia, violencia, tráfico o simplemente reproducción de pobreza. La perspectiva de un territorio no se la puede mirar sin pensar que toda su población tenga una suerte de un mínimo de acceso a la educación. Y este acceso necesita ser trabajado no solo en inclusión sino en causas estructurales, los chicos/as no ingresan a la escuela porque la escuela no me provee lo que necesito, en otras palabras no es buena, es de baja calidad, entonces también se trabaja en mejorar las escuelas más vulnerables.

Ej. Ciclo básico acelerado 1 año 8vo, 9no y 10mo 1600 chicos/as. La calidad es la base, no son programas pobres para pobres, se requiere mayor inversión. Funciona en los mismos establecimientos y con los mismos profesores.

El espacio de actuación que puede tener un gobierno local, el nivel central se plantea la universalización, cobertura y calidad construyendo un modelo único estandarizado que al caer y asentarse en el territorio queda fuera población que no cumple el estándar y queda fuera de los sistemas educativos. Ahí los gobiernos pueden construir espacios de inclusión al estar más cerca a la comunidad y soportar de mejor manera el proceso, no solo es una modalidad de estudios sino también es desarrollar dispositivos de apoyo, de sostenimiento, de relación con la familia para la re escolarización. En esta medida el nivel de gobierno local esta mas articulado a la comunidad que el nivel central en esa lógica de cotidianidad. ‘‘Es el gobierno local el que lo puede hacer mejor’’

3. Territorialización de la educación. Esta política se refiere a la capacidad de acercar la oferta educativa a la población. Asumir la competencia de planificación para redistribuir la oferta para que este en relación al crecimiento poblacional. Es un problema de infraestructura, calidad, movilidad.
4. Educación ciudadana, hace referencia a que el espacio público sea espacio educativo a través de la participación ciudadana. Promover la ciudad educadora. Esto no se hacía antes solo se hacía cargo el subsistema, con estas políticas se transforma en una mirada del conjunto del distrito.

## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN: MIRADAS, POSICIONES, TENSIONES, CONFLICTOS Y SALIDAS DESDE LOS ACTORES**

#### **Miradas y posiciones de la educación desde los actores**

##### **Gobierno Local - Municipio de Quito**

Para el Municipio de Quito, su participación a nivel país en relación a la educación no tiene una historia nueva, ni es solo cuestión de colegios llamados emblemáticos. En general, la educación primaria pública en las primeras décadas de vida independiente, manteniendo una tradición colonial, fue organizada y sostenida por los municipios (Crespo y Ortiz, 1998:28). Para 1910 aporta con el 10% de sus rentas para la educación primaria de Quito. En los períodos de la historia entre los años 40 y 50 por lo menos el 20% de la educación estaba en manos del Municipio y poco a poco la responsabilidad de la educación fue entregada al Gobierno Central. A partir de la segunda mitad del siglo XX, la educación municipal en Quito adquiere sus rasgos principales en relación a administración y tipo de establecimientos; en abril de 1956 se crea bajo Ordenanza No. 839 el Departamento de Educación y Cultura Popular del Ilustre Municipio. Para 1993 por ejemplo la Escuela Municipal Sucre cumplía 100 años de creación. Actualmente el Municipio cuenta según la Secretaria de Educación Municipal con 15000 alumnos/as en los diferentes niveles educativos abarcando un 3.21% de la educación en todo el Distrito.

Para el 2001 una suerte de instituciones educativas dispersas, conocidas algunas como emblemáticas de la ciudad, manejadas por el Municipio adquiere una institucionalidad en proyección hacia un subsistema educativo que no es más que, un subsistema que agrupe al conjunto de establecimientos y los proyecte. La mayoría de estos colegios y escuelas emblemáticos han sido regentados por el Municipio con fondos municipales. Y como primera posición encontramos que la educación municipal no data en tiempo desde el subsistema educativo municipal visibilizado y proyectado al Distrito desde el 2001, sino este ejercicio de acción pública educativa se la realiza desde hace varios años atrás. Esta primera reflexión es importante señalarla puesto que, en relación a temas de descentralización el municipio desarrollaba política educativa local

desde hace varios años y no era entonces una respuesta directa al reconocimiento de la descentralización como política de estado en el 2001, más bien el desarrollo de los procesos descentralizadores nacionales deberían haber incorporado, analizado y concurrido con la acción educativa municipal en beneficio de la educación en su conjunto.

En el ejercicio de la política pública educativa, el Municipio de Quito muestra que ejerció esta política sin un real asumir de competencias. Para el 2001 uno de los ejercicios formales de asumir competencias fue el pedir el -régimen escolar- es decir, la administración para la certificación de los colegios y escuelas regentados por el Municipio, la cual nunca fue contestada y se la asumió mediante el amparo en relación al silencio administrativo, no obstante nunca se logró asumir otras competencias. En esta medida solo a través del régimen de competencias del 2001 el municipio asumió formalmente una competencia, antes lo realizaba de -hecho-.

El subsistema educativo que el Municipio regenta tiene una debilidad propia del sistema en relación al aporte a la cobertura del distrito, este sistema educativo no representa más del 3.21% del total de establecimientos y su matrícula educativa en el Distrito Metropolitano de Quito, siendo este un subsistema de cobertura muy reducida. Realizando una lectura correcta del apoyo a la cobertura, encontramos que, este micro sistema no solo tiene el problema en la cantidad de educandos sino en la construcción -mucho antes del 2001- de una visión de la educación de Distrito mirando solo el subsistema, y no a todo el conjunto del Distrito, lo que ha llevado a gravísimas concepciones de creer que la educación municipal es del Distrito, citando dos ejemplos encontramos por un lado que, para la construcción del Plan Quito Siglo XXI-2 en la Alcaldía del Sr, Crnl. Paco Moncayo, el análisis de la educación<sup>12</sup> frente al plan se limita un párrafo que afirma que hay altos niveles de educación en el área urbana y algunos datos sobre exclusión educativa pero no específica el aporte del subsistema o

---

<sup>12</sup> **Educación:** La esperanza de tener una remuneración digna y posibilidades reales de superación personal, depende en muchos casos de que las personas hayan alcanzado buenos niveles de educación. En términos generales, la población del DMQ presenta relativamente altos niveles de educación, especialmente en el área urbana. Sin embargo, si se analiza la población pobre versus la no-pobre se observa que los pobres poseen el doble de población analfabeta, tres veces más analfabetos funcionales, tres años menos de escolaridad y seis veces menos población universitaria. Borrador para la Discusión del Plan Quito Siglo XXI-2

cuenta con datos desde el subsistema; por otro lado, la creación de una Unidad Educativa del Milenio en Quito al 2008 tuvo problemas y oposición en relación a su ubicación, pero cuando el Ministerio de Educación pidió otro plan ó estudio en relación al ordenamiento territorial educativo en todo el Distrito, el Municipio no lo tuvo y la Unidad Bicentenario fue construida desde la “decisión” del gobierno central-ejecutivo.

Como se puede observar en el capítulo anterior en relación al desarrollo de políticas educativas locales, todos los municipios que ejercieron algún accionar educativo tomar ese ejercicio como verdaderos retos. Dentro del hacer suyo el tema educativo por parte de la administración del Alcalde Augusto Barrera, se plantean dos grandes retos a construir en relación al desarrollo de políticas educativas. El primero es, sobre la base de la construcción de las políticas educativas, administrar ese “pequeñísimo” subsistema vigente y segundo, ir desarrollando el cómo dotar a la Secretaría de Educación de todas esas herramientas, procesos, acciones que permitan ejercer una verdadera política educativa local, en donde el tema educativo se lo mire desde el universo total del Distrito y no desde sólo un subsistema.

En esta medida una segunda posición importante desde el Distrito es cambiar desde esa mirada solo del sistema de establecimientos educativos -micro y sub sistema- hacia una mirada de política educativa en relación a todo el territorio y expresada en las políticas de ejecución. Mirada que no solo debe expresarse en la política sino también en ese espacio que, debería el Municipio ir abriendo para discutir concurrencias en relación a velar por el cumplimiento de los derechos educativos establecidos en la Constitución.

Al hablar de política educativa definitivamente y como se menciona a lo largo del presente trabajo, las normativas aprobadas en la Constitución del 2008 y todas las leyes y reglamentos que a partir de esa fecha se vienen creando indiscutiblemente invitan y obligan a la actual administración a pensar en un desarrollo del territorio sobre la base de la creación del Estatuto Autonómico y su implementación. En la perspectiva constitucional de que el Distrito Metropolitano de Quito se convierta en un Gobierno Regional Autónomo implica necesariamente que la mirada en temas de educación se lo haga al conjunto del territorio (DMQ) y no sólo al subsistema “nuestro ámbito de preocupación e interés evidentemente radica en el conjunto del Distrito” (Samanejo, 2010). Este reto implica necesariamente el debate en temas de rectorías de la educación

y garantías de la misma para el Distrito, esto definitivamente es un punto de quiebre importante en relación a construir un proyecto educativo local.

El espacio de actuación que puede tener un gobierno local, en la medida en que el nivel central plantea la universalización, cobertura y calidad, con la construcción de un modelo único estandarizado de establecimientos e inclusive de pedagogía, induce necesariamente a pensar que, al caer y asentarse ese modelo único estandarizado en el territorio, deja fuera a la población<sup>13</sup> de los territorios que no cumplen el estándar, quedando fuera de los sistemas educativos. Ahí los gobiernos locales podrían construir espacios de inclusión, puesto que están más cerca de la comunidad y pueden soportar de mejor manera el proceso, no solo por ejemplo es un tema de una modalidad de estudios sino también es desarrollar dispositivos de apoyo, de sostenimiento, de relación con la familia para la re escolarización, o por otro lado, el apoyo a procesos de aprendizaje reforzando otros ejes como lo cultural dentro de los mismos espacios educativos en otros tiempos. En esta medida el nivel de gobierno local esta mas articulado a la comunidad que el nivel central en esa lógica de cotidianidad. Es el gobierno local el que definitivamente lo podría hacer mejor, siempre y cuando sus efectos mejoren la educación en el Distrito.

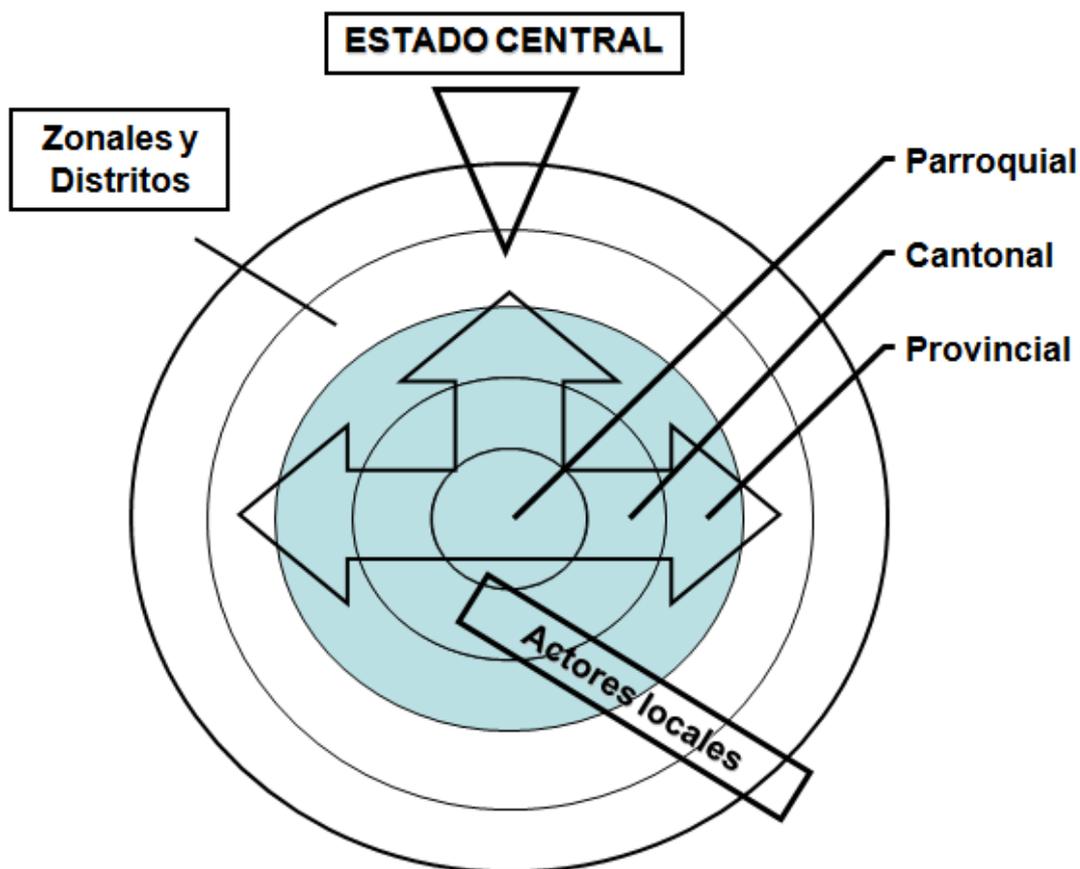
Podemos señalar que, el municipio cuenta con sus políticas educativas pero aún no, con un proyecto educativo que se esté socializando a luz de la construcción de un estatuto autonómico; es decir la exclusividad y concurrencia generan de por si un espacio de tensión, pero que hasta el momento, desde el municipio se resumen en cuatro políticas educativas; más allá, a nivel del territorio serian muy pertinentes plantear las siguientes preguntas: cómo se está construyendo ese posible proyecto educativo?, cuáles serian las salidas para esas tensiones?, y cómo se genera espacios de participación en la construcción del proyecto educativo?. Una posible e inicial respuesta podría ser: aun no se construye un proyecto educativo nacional-local y no se tiene los espacios de

---

<sup>13</sup> Según la encuesta de Indicadores de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano (BCE – PUCE:2003) El DMQ tiene una población estimada (al 2001) de 418.465 niños y adolescentes entre 6 y 18 años de edad. De éstos cerca del 6% (24.174), trabaja a tiempo completo o con horario prolongado, de los cuales el 61% lo conforman hombres y el 39% mujeres. De los niños trabajadores el 78% únicamente trabaja y no asiste a ningún establecimiento de enseñanza formal..

correlación nacional/local adecuados. No obstante a lo largo de esta investigación se presentan y analizan otras posibles respuestas permitirían el accionar del municipio.

**Esquema 1**



Fuente: Autor

Como se puede apreciar en el esquema 1 la exclusividad de la política pública hace que al caer ese modelo planteado por el gobierno central-ejecutivo, los actores (alumnos/as, docentes) e incluso el mismo gobierno local en relación a cada territorio, podrían quedar excluidos, sean desplazados, porque la territorialización de la educación como capacidad de acercar la oferta educativa a la población no es cuestión de un modelo que se lo diseñe e “imponga” desde el ejecutivo. Asumir la competencia de planificación para redistribuir la oferta educativa para que se encuentre en relación al crecimiento poblacional u ordenar la provisión del servicio (distritos y circuitos educativos) es un

problema de infraestructura, calidad, movilidad e inclusive moral, con injerencia en lo nacional y lo local; donde ahí emerge una tercera posición en relación al cómo se articularan el Distrito con el ejecutivo, hace evidente y comienza a configurar la relación que eminentemente estará ligada al desarrollo de competencias concurrentes.

La rectoría a nivel central del tema educativo, y desde los gobiernos locales del tema de infraestructura y equipamiento como competencias exclusivas en materia de educación, y la colocación de la concurrencia en el COOTAD y el proyecto de Ley de Educación, fuertemente apoyada para su inclusión por ejemplo por el Gobierno de la Provincia de Pichincha, abre la posibilidad de trabajar en competencias concurrentes pero con un gran desafío de cómo dotar, por dónde empezar y qué tiempos seguir para dar contenido a las competencias concurrentes, configurando así el inicio de un gran debate.

Para los gobiernos locales es básico e indiscutible su rol en materia de educación. No obstante el alto nivel de centralismo del ejecutivo (yo rector, yo diseño, yo contrato, yo evaluó, yo ejecuto...) ha generado como resultados, que gobiernos provinciales como el del Azuay<sup>14</sup> o municipios en Esmeraldas dejen de preocuparse o retiren su apoyo a temas como alfabetización o pago a docentes, generando fuertes retrocesos en relación a apoyo al cumplimiento de derechos en un territorio. Desde el nivel central-ejecutivo, no solo se hace necesario hablar de recuperar rectorías sino de instalar procesos de concurrencia reales y efectivo, se hace necesario generar procesos de legitimación de la actuación de los gobiernos locales en materia educativa, para dotarle de contenido a la concurrencia, en esta medida el rol que la educación municipal y especialmente el Distrito Metropolitano de Quito dota a la educación y a la concurrencia es de vital importancia. No obstante hasta la aprobación del proyecto de la Ley Orgánica de Educación Intercultural para segundo debate no se reconocía como explícito a la gestión de la educación municipal como parte de la ley, lo que genero reacciones especialmente desde quienes conforman las comunidades educativas municipales (autoridades de planteles, docentes, alumnos y padres de familia) con

---

<sup>14</sup> Al ubicar como responsabilidad final del Estado la alfabetización, el Gobierno Provincial del Azuay decidió no continuar apoyando este proceso. Así mismo en Municipios de Esmeraldas el Estado decidió que iba a contratar a los docentes que estaban contratados por los municipios, estos vieron mejores oportunidades como estabilidad, magisterio entre otras cosas pero la promesa aun no se cumple.

marchas y protestas<sup>15</sup> pero también con una propuesta de nuevos textos en los articulados de la ley, sosteniendo que la experiencia del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se trata de un sistema que conjuga el concepto de educación pública con educación de calidad, al no existir evaluaciones concretas del subsistema educativo municipal, temas como la calidad deberían investigarse más a profundidad; por otro lado la Asamblea afirmaba que va a defender la educación en su conjunto porque es uno de los pilares del sistema educativo -afirmación muy discutible-, también la Asamblea señala que, si no hay elementos de descentralización reglamentados y experiencias positivas concretas, la omisión de la educación municipal responde a que el concepto de lo público o del Estado comprende tanto al gobierno central, cuanto a los niveles regional, provincial, municipal y juntas parroquiales.

De acuerdo al Presidente de la Asociación de Padres de Familia del Colegio Municipal Experimental “Sebastián Benalcázar” manifestó que cuando ellos se enteraron que el subsistema educativo metropolitano estaba en riesgo existió mucha preocupación y aun la tienen desde los padres de familia, autoridades y docentes, manifestaban que no es justo que se “homologué” al subsistema municipal igual que a los otros establecimientos públicos, sienten que eso ir para atrás, desconociendo sus procesos académicos. Los docentes tienen miedo que su régimen sea afectado.

“Se va a desbaratar el sistema educativo, al no conocer los procesos sería difícil que se adapte y esto empezaría a desmoronarse, inclusive no va haber secuencia lógica en los profesores”, manifiesta el actual Presidente de la Asociación de Padres del colegio Benalcázar, Sr. Crnl. Milton Borja.

Este año el colegio Benalcázar ya participó, en la inscripción y matriculación de estudiantes de acuerdo al sector de vivienda impulsando así el proceso que se lleva desde el gobierno central, pero el proceso más dudas que aciertos, dejó a un lado

---

<sup>15</sup> No aparece en el proyecto de Ley Orgánica de Educación. Por eso, miles de estudiantes, padres de familia, profesores y directivos protestaron ayer en Quito. Coincidieron en que lo hacían en defensa de la educación municipal. Este modelo educativo fue excluido del informe para el segundo y definitivo debate en la Asamblea Nacional. Y los actores de este segmento lo ven como una amenaza para la existencia de la educación municipal. El artículo 54 del informe para segundo y definitivo debate señala: Instituciones educativas públicas.- Las instituciones educativas públicas son fiscales, militares o policiales. César Rodríguez insistió: “manteniendo la especificidad de la experiencia del modelo municipal, tienen que regirse a la rectoría única de la autoridad educativa nacional” (El Comercio, Jueves 3 de junio del 2010)

parámetros de selección propios, test de ubicación espacial, matemática entre otros, se desconoció estos procesos y por ende su recorrido y validez.

Desde los padres y autoridades se hicieron varias marchas y comisiones para hablar con las autoridades municipales y de la asamblea nacional. Se sabe que el proyecto final de la ley de educación a aprobarse mantendrá el nombre de educación municipal como parte de la educación, pero para la Asociación de Padres de Familia del colegio Benalcázar, de nada serviría si solo es el nombre.

La concurrencia esta nombrada no reglamentada, ni acotada; no solo desde la norma se puede definir más a la concurrencia, no hay memoria en el país de haber definido concurrencias solo en base a la norma. La descentralización ha sido un fracaso en términos de mejora de aprendizajes y construcción de unicidad de un proyecto educativo nacional, y no solo aquí sino a lo largo de varias experiencias en América Latina. El comportamiento de la relación de lo local<sup>16</sup> versus lo nacional debería ir modelando, normando la concurrencia y así el Distrito puede irse convirtiéndose en un referente del tema.

Es importante señalar que deben existir ciertos procesos de cambio paulatinos en tema de exclusividad y concurrencia, asegurando que el procedimiento no incida directamente en los beneficiarios como está sucediendo, cuidando que haya un traslape paulatino de responsabilidades y si bien es cierto que la ley (COOTAD, Ley de educación) es aplicable inmediatamente, también se nutre de elementos dinámicos y si se dan condiciones los temas de exclusividad y concurrencia pueden cambiar, no hay una puerta cerrada en el corto o largo plazo y las particularidades podrían construir un mecanismo conjunto y eso no se ha hecho.

Como ejemplo podemos citar que los objetivos de desarrollo del milenio no se alcanzaran sin la participación de los gobiernos locales si el gobierno nacional da la espalda. En el municipio no está la entelequia nacional, esta la gente que vive ahí, el Alcalde es un ciudadano más de esa ciudad. El tema va mas allá del dialogo.

---

<sup>16</sup> Los tres niveles de gobierno provincial, cantonal y parroquial y su accionar en la concurrencia son importantísimos para ir moldeando este tema.

## **Posiciones de la Asamblea: legislativo en acuerdo con el ejecutivo**

Como se ha mencionado el nuevo marco normativo (constitución 2008, art. 260, 261, punto 6.) otorga la exclusividad de políticas de educación al estado central, y por otro lado otorga ciertas competencias (art 264. Punto7) de planificación de infraestructura a los gobiernos municipales, de esta manera encontramos que, se visualiza como una primera posición que, la educación municipal en el país se incorpora como parte de la educación nacional no por sus logros o desaciertos sino por la misma unicidad en tema de construir y unificar un proyecto educativo nacional.

Podemos identificar dos visiones muy claras, la primera que desde los 90 donde como se ha expuesto en los capítulos anteriores, se quería avanzar hacia un régimen descentralizado en contra de un centralismo muy acentuado, logrando algunas enmiendas jurídicas como la ley de participación social, algunas reformas a la ley de régimen de municipal en donde se buscaba que el tema de la educación en su integralidad pase a los gobiernos seccionales pues estos están más cerca del ejercicio público mismo de la educación y podrían manejar mejor el tema por algunas características locales. Actualmente emerge una segunda visión relacionada con la nueva normativa y esas demandas y acciones seccionales se han forjado hacia atrás, puesto que ahora se restringe a ser un facilitador, acondicionador de espacios físicos para dar cabida al lecho generador de la educación, dejando al gobierno central la educación pública.

Puede parecer esto un retroceso pero en otros países como España, la educación como la salud es pública dotada desde el gobierno central, y si es buena la gente valida, obviamente esto debe ser un proceso de cambio, en esa medida la recuperación de la rectoría es valiosa. No todos los municipios están ni estuvieron preparados para ejercer políticas educativas.

El Estado central ejercerá la rectoría que compete a las políticas públicas de educación que son nacionales y generales ello incluye aspectos como carrera docente, evaluación, currículo, estándares y sobre todo los niveles desconcentrados, como son las zonas, distritos y circuitos, los cuales hacen referencia según el proyecto de Ley Orgánica de Educación Intercultural a:

#### **Capítulo IV**

##### **De los niveles de gestión**

##### **De la autoridad educativa nacional**

**Art. 24.-** Autoridad Educativa Nacional.- **Ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Educación a nivel nacional.** Corresponde a la Autoridad Educativa Nacional garantizar y asegurar el cumplimiento cabal de las garantías y derechos constitucionales en materia educativa, ejecutando acciones directas y conducentes a la vigencia plena, permanente de la Constitución de la República. Está conformada por cuatro niveles de gestión, uno de carácter central y tres de gestión desconcentrada que son: **Zonal distrital y circuitos educativos.**

**Art. 25.-** Nivel central.- El nivel central formula las políticas, los estándares, planificación educativa nacional, los proyectos de inversión de interés nacional, las políticas de asignación y administración de recursos, formula políticas de recursos humanos que garantizan representatividad de acuerdo a la diversidad del país en todos los niveles desconcentrados. Coordina la gestión administrativa de los niveles desconcentrados de gestión. Regula y controla el sistema nacional de educación, para lo cual expide las normas y estándares correspondientes.

**Art. 26.-** Niveles desconcentrados.- Son los niveles que desconcentran la gestión y ejecución de las políticas definidas a nivel central en el ámbito educativo. Están conformadas por los niveles zonal, distrital y de circuitos.

**Art. 27.-** Nivel zonal intercultural.- El nivel zonal intercultural y bilingüe, a través de las coordinaciones zonales interculturales y bilingües, de distritos educativos interculturales y bilingües metropolitanos y del distrito educativo del régimen especial de Galápagos, define la planificación y coordina las acciones de los distritos educativos interculturales y bilingües, y realiza el control de todos los servicios educativos de la zona de conformidad con las políticas definidas por el nivel central.

Cada zona está conformada por la población y el territorio establecido por el plan nacional de educación y atiende la diversidad cultural y lingüística de cada población, garantiza y realiza el control de aplicación de las políticas en todos los servicios educativos de la zona intercultural y bilingüe, de conformidad con lo definido por el nivel central; su estructura y funcionamiento será definido en el respectivo reglamento.

**Art. 28.-** Nivel distrital intercultural y bilingüe.- El nivel distrital intercultural y bilingüe, a través de las direcciones distritales interculturales y bilingües de educación definidas por la autoridad educativa nacional, atiende las particularidades culturales y lingüísticas en concordancia con el plan nacional de educación; asegura la cobertura necesaria en su distrito intercultural y bilingüe en relación a la diversidad cultural y lingüística para alcanzar la universalización de la educación inicial, básica y bachillerato; la gestión de proyectos, los trámites, la atención a la ciudadanía; además interviene sobre el control del buen uso de los recursos de operación y mantenimiento, y la coordinación, monitoreo y asesoramiento educativo de los establecimientos del territorio, garantiza que cada circuito educativo intercultural y bilingüe cubra demanda educativa. El ámbito de acción y ejecución de las políticas a nivel territorial de los distritos educativos interculturales y bilingües corresponderá a los cantones según el número de establecimientos educativos y la población estudiantil, garantizando atender la diversidad cultural y lingüística de cada distrito. En las ciudades con más de doscientos mil habitantes se podrá crear más de un distrito educativo intercultural y bilingüe en concordancia con las áreas administrativas establecidas por los gobiernos locales. Los distritos educativos interculturales y bilingües ejecutan los acuerdos entre prestadores de servicios públicos que optimicen su utilización

en su respectiva jurisdicción de los servicios públicos, como: infraestructura deportiva, servicios de salud, gestión cultural, acceso a las tecnologías, informática y comunicación y otros como complemento al servicio educativo.

**Art. 29.-** Circuito educativo intercultural y bilingüe.- El circuito educativo intercultural y bilingüe es un conjunto de instituciones educativas públicas, particulares y fiscomisionales, en un espacio territorial delimitado, conformado según criterios poblacionales, geográficos, étnicos, lingüísticos, culturales y ambientales. Las instituciones educativas públicas del circuito educativo intercultural y bilingüe están vinculadas a una sede administrativa para la gestión de los recursos y la ejecución presupuestaria.

Cada circuito intercultural y bilingüe crea un consejo académico que tendrá no menos de tres y no más de siete miembros que serán nombrados por los directores y rectores de los establecimientos educativos que lo conforman; en el caso de las instituciones particulares estas participan con un representante en el consejo académico con voz y voto en temas pedagógicos. Cada circuito intercultural y bilingüe cuenta además, con un administrador, quien será una o un profesional encargada o encargado de los ámbitos administrativos y financieros de las instituciones educativas públicas del circuito. Será nombrado mediante concurso de méritos y oposición.

**Art. 30.-** Competencias del consejo académico del circuito educativo intercultural y bilingüe.- Son competencias del consejo académico del circuito educativo intercultural y bilingüe las siguientes:

- a) Brindar cobertura educativa suficiente, de educación inicial, básica y bachillerato para garantizar el servicio educativo con pertinencia cultural y lingüística.
- b) Garantizar asesoría y apoyo pedagógico, así como el desarrollo profesional docente en coordinación con el distrito educativo.
- c) Aplicar herramientas curriculares y metodologías pedagógicas, estándares pertinentes a la realidad cultural, lingüística y geográfica.
- d) Optimizar los servicios de salud, bibliotecas, espacios deportivos, laboratorios, recursos tecnológicos y otros de las instituciones educativas del circuito intercultural, de no tener dichas instalaciones, mediante los convenios interinstitucionales facilitar el acceso a dichos servicios.
- e) Desarrollar programas educativos interinstitucionales relacionados con el desarrollo local.
- f) Verificar el cumplimiento de los planes operativos y de compras ejecutado por el administrador del circuito y evaluar su desempeño.
- g) Las demás que establezca el Reglamento.

Por otro lado los gobiernos locales ejercerán su competencia en planificación construcción mantenimiento y equipamiento por un lado, y en relación a las competencias concurrentes, todas serían concurrentes en la práctica, es decir el municipio deberá ceñirse a la planificación de distritos y circuitos para la infraestructura y el estado central deberá concurrir en estándares y carrera docente por ejemplo.

La alusión a la concurrencia se determina en la Ley en la óptica de que, será la figura bajo la cual se haga planificación participativa de la educación, no obstante es muy ambigua su declaración, las competencias de concurrencias desde los gobiernos municipales o provinciales deberán tener experiencias de arranque para evidenciar la concurrencia. Caso contrario la concurrencia sería definida solo por el nivel central.

Cabe destacar que en el Consejo Nacional de Educación están representados los territorios para los temas de política pública de educación según los niveles de gobierno.

César Rodríguez<sup>17</sup>Presidente de la Comisión de Educación manifiesta que: “manteniendo la especificidad de la experiencia del modelo municipal, tienen que regirse a la rectoría única de la autoridad educativa nacional”. No obstante el proyecto de ley deja vacíos en como interrelacionar con las experiencias de modelos municipales, provinciales o de la posible acción de las juntas parroquiales y puede quitar como se ha observado en Azuay por ejemplo la importancia que le deben dar estos niveles de gobierno y su ejecución.

Por otro lado a través del COOTAD se promulga la obligatoriedad de la descentralización y la corresponsabilidad en los niveles de gobierno, en esta medida obliga a que la posición del ejecutivo genere las articulaciones necesarias para arrancar con experiencias en la concurrencia.

### **Otras voces: Unión Nacional de Educadores UNE, Contrato Social por la Educación, Asociación de Padres de Familia del Colegio Benalcázar**

Para la UNE y el Contrato Social por la Educación el retomar la rectoría de la educación se convierte en un punto vital dentro de la nueva normativa, y eso obliga a una posición de apoyo a la rectoría. La UNE entiende a la educación como un derecho humano y no como un servicio y al entenderla desde este principio, creen y defienden que es el Estado central quien debe ser el órgano rector del sistema educativo y quien lleve adelante las políticas educativas, de tal manera que amparados en el Constitución la sociedad debe apropiarse y asumir el derecho que tiene a la educación gratuita para su desarrollo. En apoyo el Contrato Social manifiesta que, si bien se recupera rectoría en relación al derecho a educarse, la rectoría deja a un lado la centralidad del sujeto del derecho a la educación, particularmente niños, niñas y adolescentes. Sin embargo es importante mencionar también que como una segunda posición desde la UNE

---

<sup>17</sup> Asambleísta Presidente de la Comisión Ocasional de Educación de la Asamblea Nacional Constituyente.

mantenida desde hace más de 9 años es, no estar de acuerdo en una municipalización de la educación -en pro de fortalecer la rectoría del Estado central-, ya que para la UNE no es factible, ni es solución que el gobierno se deslinde de esta responsabilidad y la delegue a los gobiernos locales pues consideran que no se podrían hacer cargo de la educación en el país ya que han demostrado que no cuentan con el financiamiento suficiente para la entrega de los recursos y asumir como tal la responsabilidad de mantener y propender a una educación de calidad, por ejemplo en aproximadamente 4.000 instituciones educativas fiscales que existen en la Provincia de Pichincha, es casi imposible que los gobiernos locales se hagan cargo. Por otro lado apenas un 2% del total de las unidades educativas son fisco misionales, es decir unidades creadas para compensar la debilidad que tenía el Estado en llegar de manera gratuita a lugares donde no había la oferta educativa y facilitar su acceso para quienes era difícil hacerlo, sin embargo la realidad es que éstas instituciones cobran pensiones o cuotas a manera de cumplir una corresponsabilidad entre la institución y el Estado, pero justamente esto es lo que se contrapone a la idea del gobierno que es acceder a la educación de manera gratuita.

Pasados los años 90 como lo mencionamos en el tema de políticas educativas en Ecuador el aparataje del Estado central perdió toda la rectoría en el tema de la educación por crisis y ciertos imaginarios donde la gente calificaba a lo privado como bueno y lo público como malo o sin valor. Se ha vivido en el último proceso de asignación de cupos para ingreso a instituciones educativas año lectivo 2009-2010, en Pichincha por ejemplo 58 escuelas fiscales abrieron octavo año, cuyo propósito fue satisfacer las demandas de los estudiantes que culminan la primaria y anhelan ingresar al colegio el próximo año, según Luis Calle Director de la Dirección Provincial de Educación de Pichincha, no todos logran matricularse en el establecimiento de su elección y se quedan sin cupo. Usualmente las instituciones educativas que en el imaginario de la gente son mejores son los que van llenando sus cupos dejando a un lado los establecimientos que no entran en ese imaginario, usualmente englobados en los establecimientos fiscales no emblemáticos.

La rectoría es asumir la responsabilidad, control y obligación del Estado central para responder frente a todo lo que pasa con la educación, y tal vez hasta ahora no se ha logrado concretar adecuadamente. Y para esto es necesario que la rectoría como tal

tenga una planificación que proponga soluciones a temas en procesos como salarios de docentes, desayuno escolar, y por otro lado una rendición de cuentas que permita medir su impacto, “la rectoría funciona cuando el Estado y el sistema como tal está enmarcado en el desarrollo de los seres humanos”.

Por otro lado ha existido a lo largo del tiempo 19 reformas curriculares educativas en el país, pero ninguna se ha basado en la realidad actual, tanto es así que un 60% a 70% del magisterio tiene de 20 a 25 años de servicio y son considerados como un “magisterio adulto”, los mismos que han tenido dificultades esquemáticas en aceptar el tema de la capacitación, evaluación o el apoyo a una reforma educativa, pues les es difícil asimilar el hecho de que el desarrollo de la educación va de la mano con el desarrollo de la pedagogía y su contenido -El respecto como docente se genera en función del conocimiento-. Los resultados que arrojan las pruebas de evaluación a los docentes indican que el 1% del magisterio de un total de 130.000 maestros, apenas 1.300 maestros han recibido alguna vez algún tipo de capacitación, pero no precisamente sobre el proyecto educativo o el modelo pedagógico, sino solo en temas sobre la concepción de la metodología de la educación, el 80% de los profesores tienen prácticas conductistas “la vieja escuela” y se enfatiza en la necesidad de que exista un proyecto curricular/pedagógico Nacional que abarque mínimo el 50% ó 60% de los contenidos que se establezcan a nivel general, es decir que todo el país se enmarque en un solo proyecto educativo nacional.

Para el Contrato Social por la Educación<sup>18</sup> la Ley Orgánica de Educación por ejemplo requiere algunas de las siguientes presiones antes de ser aprobada en segundo debate que permitan mejorar el enfoque y los ámbitos orgánicos que plantea el mencionado instrumento legal:

El nuevo paradigma educativo significa concebir a la educación más allá del aula, donde los medios de comunicación, los espacios públicos, las familias, las nuevas tecnologías, entre otros escenarios, constituyen importantes fuentes de aprendizaje para la construcción de una sociedad educadora. Sin embargo, el proyecto de Ley, en su parte institucional, recrea la visión tradicional de la educación y el aprendizaje, exclusivamente circunscrita al aula.

En este sentido es importante reconocer no un “único” modelo pedagógico, sino la flexibilidad del currículo y las modalidades educativas para adaptarse a las realidades del país. Es necesario desarrollar el concepto de la corresponsabilidad

---

<sup>18</sup> El Contrato Social por la Educación ha entregado a la Asamblea con fecha 22 de septiembre del 2010 una carta con presiones a tomar en cuenta previo a la aprobación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Las presiones incluyen algunos análisis así como textos para aumentar articulado.

diferenciada entre los diversos sectores del Estado y de la sociedad. Siendo el Estado el garante del derecho a la educación y rector de sus políticas, el proyecto sobredimensiona el rol del Gobierno central, soslayando el papel de los gobiernos seccionales como uno de los niveles de gobierno del Estado Ecuatoriano, responsables también de la garantía del Buen Vivir.

El proyecto persiste en centrarse en el sector educativo tradicional, es decir Ministerio de Educación, docentes, escuelas y colegios, dejando de lado su carácter intersectorial, donde la comunidad y las instituciones de cultura, deportes, finanzas, organizaciones sociales, empresariales, medios de comunicación, entre otras, participen del hecho educativo. Este concepto trae implicaciones directas sobre la gobernanza, la participación y la gestión del sistema a escala nacional y local.

Consideramos que el tema del financiamiento no debe ser restringido al ámbito de la administración de las instituciones educativas, sino debe concretar los principios constitucionales de asignación de recursos por principios de equidad social, poblacional y territorial, premisa fundamental para desarrollar presupuestación a partir del sujeto del derecho y no de la operatividad del sistema.

El financiamiento debe estar ligado con la planificación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas, información, transparencia, socialización y sistematización. Además de establecer las prioridades de inversión. Debe expresar las fuentes de financiamiento y la sostenibilidad del sistema educativo, su pertinencia y oportunidad, la calidad del gasto y la eficiencia.

Finalmente, el proyecto invisibiliza los acuerdos internacionales suscritos por el país en materia del derecho educativo; presenta en algunos capítulos una redacción reglamentaria, y operativamente existe una limitada recuperación de la centralidad del sujeto del derecho a la educación, particularmente niños, niñas y adolescentes.

Para los padres de familia del colegio Benalcázar, la ley de educación va ocasionar problemas en temas de docentes y eso les preocupa puesto que ellos piensan que si se “mete” el ministerio en la educación municipal es porque está mal y hay que mejorarla pero para ellos la educación que reciben sus hijos es la mejor y más bien debería el gobierno central copiar y replicar aspectos positivos, como docentes, padres, estudiantes, o toda la comunidad educativa.

La comunidad educativa (autoridades, docentes, padres) relatan que en principio todos los colegios y escuelas del subsistema apelaban a las autoridades municipales para que se sensibilicen ante la posibilidad que se “destruya” el subsistema educativo municipal, y la respuesta desde las autoridades al principio no era muy clara hasta cuando se supo que se quitó el tema de “educación municipal” de la ley y ahí, se realizaron marchas hasta las autoridades locales, unas 4 marchas, las cuales tenían por objetivo ver como las autoridades entendían el tema y tener claro como quedaría el tema educativo municipal si la ley se aprobara sin existir por escrito la mención de educación municipal. Así mismo el Consejo de rectores de los colegios e integró una comisión que también dialogó varias veces con las autoridades locales.

Como resultado final de este proceso manifiestan los padres de familia que, se realizó una sola marcha hacia la Asamblea y se presentó el pedido de toda la comunidad educativa y autoridades municipales de no quitar y reconocer el proceso municipal en el tema educativo. Las autoridades de los planteles enviaban comunicados a los padre4s para reuniones masivas invocando a que los padres estén pendientes de este tema.

Para los padres del colegio Benalcázar el Sr. Alcalde, no está “tan comprometido con la educación municipal” manifiestan que en un discurso alguna vez nombro que la educación municipal y sus recursos podrían ser recursos que sirvan para otros temas. Pa ellos el Alcalde está más comprometido con la visión de educación pública del ejecutivo. “Sentimos que se sintió presionado y no está metido en este asunto, es más político a favor de la recuperación de la rectoría”.

Dentro de los aspectos que destaca la Asociación de Padres del colegio Benalcázar como aspectos claves en la educación municipal de Quito están: docentes comprometidos y bien pagados, planificación general del establecimiento, cultura del aprendizaje, varias disciplinas de apoyo al aprendizaje como deportes, clubs de idiomas, artes, así como la formación de capital social como la misma asociación.

La asociación de padres mantiene económicamente algunas acciones en el colegio como el pago de 55 docentes, personal administrativo y de apoyo, entrenadores (fútbol, básquet, natación, danza, teatro), apoya para salidas de los estudiantes a congresos fuera del país, entre otras. Y consideran que si el mismo municipio no puede invertir en esas acciones, peor el ministerio de educación.

Para ellos la asociación es un ente activo en relación al proyecto educativo, y corre riesgo de desaparecer si la educación municipal no es respetada.

Aproximadamente en materia económica manejan \$260.000 al año aproximadamente, son una organización autónoma y con propios estatutos.

### **Tensiones, conflictos y posibles salidas**

Tomando lo que Medellín (2004) plantea en relación a tres momentos importantes en sobre la formulación de políticas públicas: 1. La recontextualización, 2. Formación y trazado de la política y el 3. Proceso de formación y trazo. Se comienza a ver, desde este último punto, las tensiones y conflictos así como dispositivos y operadores, que para la formulación de políticas públicas educativas atraviesan cada uno de los momentos, unos

con mayor o menor incidencia. Algo importante a tomar en cuenta es que quienes hacen de cabeza en la discusión de estas tensiones o conflictos son por un lado el Ministerio de Educación y la UNE, muy limitadamente los diferentes niveles de gobierno (Consejos Provinciales, Municipios, Juntas Parroquiales) incluido el Municipio de Quito, y con poca o casi nula presencia estudiantes, instituciones educativas privadas, padres de familia y medios de comunicación entre otros. Todo esto genera como resultado que quien discusión de los temas educativos nacionales sean solo de la burocracia (El ejecutivo) y el magisterio.

En el tema educativo se pueden las siguientes tensiones y conflictos, los cuales serán abordados de una manera interdependiente a continuación:

- La recontextualización de las políticas educativas
- Rectoría en relación con la demanda y oferta y su aplicación en los territorios
- Competencias exclusivas y concurrentes, reducción de la acción municipal a infraestructura y equipamiento versus unicidad del proyecto educativo como avance o retroceso en descentralización versus el centralismo
- Contenidos de una ambigua declaración concurrencia versus la centralidad
- Planificación, representatividad, eficiencia y calidad de los gobiernos locales

### **La recontextualización de las políticas educativas**

Como una de las primeras tensiones que se encuentran en relación a políticas educativas es que la formulación -aún en marcha- en temas educativos, encontramos que, es un modelo que requiere una nueva conducta social y una nueva interrelación entre los niveles de gobierno, es un punto de quiebre que por un lado parecería ser tan simple, pero que a la vez tiene una configuración tan compleja, como la aplicación del principio del bien común necesita contextualizarse al momento en que se está desarrollando y a la vez descontextualizarse la estructura de desarrollo de políticas públicas que se venían desarrollando, como por ejemplo fuertes clientelismos, dependerá en gran medida el poder sobrepasar están tensiones desde la relación entre las autoridades a cargo del tema educativo y su capacidad de incorporarse al nuevo modelo - el Buen Vivir -, pero la condicionante es que esas autoridades a su vez son parte del aparataje estatal que al mismo tiempo está siendo construido, es decir una suerte de ir armando las políticas

públicas en la marcha con las autoridades en proceso de aprendizaje. La tensión pasa de igual manera por la articulación que ese andamiaje estatal puede tener con los demandantes y con otros ejecutores (municipios) de las políticas públicas especialmente las educativas.

El modelo planteado en la Constitución en relación a gestión desconcentrada para la Asamblea permite un diálogo y una planificación concurrente real, la suspicacia de exclusión de la gestión local de la gestión central se enfrentó en el debate a la suspicacia del inmediatismo, la desviación política o la corrupción local, es decir a una anarquía de las políticas públicas locales.

Una política pública es una puesta de proyecto político, que utiliza un gobierno, aquí hay la tensión de la recontextualización que pasa al tema del largo plazo o corto plazo, lo cual significa que el largo plazo es la propuesta de la academia y estado, el cual siempre se ve abatido por el corto plazo, lo cual no significa hacer todo rápido sino hacer todo aquello que yo pacto para lograr hacer cosas que yo creo que se deben hacer y esta tensión tiene que ver con las maneras como los gobiernos municipales pueden ir construyendo la propia política. Ese ideario de política educativa existe en la idea Sumak Kawsay pero a la vez existe cuando se la va poniendo en el territorio, y ese ideario que puede homogenizar en mayor o menor medida chocara con los contextos locales.

El carácter político clientelar de manejo de la educación hasta el momento hace que todos estemos dentro del sistema-red, existen pertenencias; el asumir esta red o una nueva tiene un trasfondo de hacer una perspectiva de desarrollo de la calidad de vida, es decir la recontextualización debería lograr darle sentido a las políticas públicas educativas, pero si estas se convierten en un mecanismo clientelar por el manejo centralizado, con lo político se pone en disputa, en la idea marxista, incluso el manejo de la educación como aparato ideológico del régimen político que está detrás de la política pública, actualmente este espacio de tensión es el menos analizado salvo el caso de la educación superior.

Como se menciono en relación a las salidas o más abrir el debate en esta tensión, no solo en relación al proyecto de ley es aún escaso y limitado, eso agrava el inicio del debate. En el sentido más amplio la recontextualización de la política pública educativa

necesita nutrirse de un fuerte debate no solo desde el Ministerio o Magisterio sino desde otras voces: padres, estudiantes, otras instituciones.

### **Rectoría en relación con demanda y oferta, y su aplicación en los territorios**

Una de las preguntas que inician el debate, y que no está explícito en ninguna de las leyes podría ser: Qué pasa si el gobierno local demanda por ejemplo más cobertura, y el nivel central no lo hace, no lo cubre; quién garantiza eso y qué pasa si el gobierno local podría cubrir y cumplir ese aspecto, qué pasaría?, solucionar las tensiones entre demanda desde el territorio vs, la oferta del nivel central, comienza a ser una de las principales tensiones y conflictos.

La concurrencia esta nombrada no reglamentada o acotada, la norma no puede definir más la concurrencia, puesto que como hemos manifestado, no hay memoria de lo hecho en el país. El comportamiento de la relación de lo local versus lo nacional ira modelando la concurrencia. Como ya menciono en la recontextualización, los tiempos son distintos entre lo local y nacional, lo local está más cerca de la población, el tiempo de respuesta es mucho más acelerado desde lo local, y por ende sus demandas son diferentes, por ejemplo hay un imaginario social que la comunidad ve como mejores o dotados de calidad a unos pocos colegios como el Mejía ó 24 de Mayo, entre otros, generando así una concentración en los “emblemáticos”, que como posible solución podría ser, el dotar y ampliar de mayor imaginario a la mayor cantidad de gente para evitar problemas de movilidad especialmente en el caso del Distrito Metropolitano de Quito, que ahora al Distrito una visión global de este, generan un alto nivel de tensión porque hay aspectos que van condicionado las demandas como es el margen de tiempo de respuesta de lo nacional o de lo local. Esa visión de mirada de la educación en el conjunto del Distrito y no en su microsistema es uno de los puntos de quiebre o detonante importante para entrar a discutir la concurrencia. Mientras el Municipio de Quito no mire a la educación más allá del microsistema, el debate por lo menos en este territorio se agotara por sí solo.

La demanda hacia la educación fiscal ha crecido justamente por el tema de la gratuidad incorporado en la Constitución 2008 pero el número de las instituciones educativas no, y en un estudio realizado por la UNE con datos de la DINSE arrojan como resultados que alrededor de 29.000 estudiantes aproximadamente aumentaron

desde el año lectivo pasado 2009 hacia este nuevo año escolar, tomando como referencia solo la ciudad de Quito y únicamente 17 instituciones han intervenido en el tema de la infraestructura, inclusive el tema de la falta de profesores aún no ha sido cubierto debido principalmente a una proyección mal estructurada, pues jamás se previno cubrir a futuro este tipo de falencias.

En tal virtud, la tensión se centra en las demandas que se requiere como nivel local versus lo que el nivel central puede darle al nivel local, o viceversa.

Por otro lado el nivel de tensión se extiende en la medida en que la constitución es clara y contundente, la obligatoriedad del estado central de garantizar universalización de la educación pública es determinante -pero no prevé soluciones tomando en cuenta los tiempos de lo local-, no es competencia delegable, esto tiene una lógica de exigibilidad de derechos en la que se evita la descentralización “a la carta” para temas críticos como educación y salud. Pero una pregunta que se genera es, si el nuevo modelo de gestión permite generar oferta del servicio en territorios de acuerdo a la demanda real?, es decir los municipios y otros niveles de gobierno pueden y deben exigir el servicio de educación en sus territorios al nivel central y a su vez proveer los insumos que permitan una planificación desconcentrada eficiente y realista. Un sustento constitucional de una posible planificación educativa es que, las únicas pre asignaciones progresivas de recursos públicos son para educación y salud, por lo tanto los territorios pueden y deben incorporar en sus planificaciones presupuestarias el máximo desarrollo del sector que sean capaces de asumir pero en su competencia (infraestructura y equipamiento).

La tensión podría liberarse desde el tema de exigibilidad pero la forma de exigibilidad y equidad no ha sido una real acción de lo local, tenemos ejemplos como Azuay en alfabetización o Esmeraldas en docentes, donde si el Estado es el responsable bajo constitución de garantizar un derecho, entonces es responsabilidad de él y no de lo local. Pero como hemos visto desde actores como la UNE principalmente ha generado algún tipo de debate, esperando desde los Movimientos Ciudadanos y desde municipios y todos los niveles se lo genere también pero hasta el momento no se lo hace. Es importante que si el debate en relación a que los municipios asuman y se vean como planificadores, veedores y responsables de que se garantice derechos educativos,

configura otro importante punto de quiebre en el inicio de dotar de contenidos a la concurrencia.

En el Ecuador la diferencia de gestión entre el cantón Guayaquil y el cantón Colta son evidentes, pero el derecho a la educación y la salud no pueden ser exigibles “proporcionalmente” si no universalmente, por lo tanto las políticas públicas para esos sectores son indelegables pero tampoco pueden simplemente ejecutadas por el nivel central necesita un punto de equilibrio con los contextos locales y por ejemplo con temas como las vocaciones del territorio.

Otra razón para la centralidad de la educación es la planificación y la coherencia, en el Ecuador existen escuelas que tienen 28 docentes y 12 alumnos, existen escuelas que ni siquiera tienen alumnos, y también existen escuelas con 324 alumnos y 2 docentes. Ello entre otras cosas por la falta de planificación adecuada y articulada. Los programas de letrinas y de aulas escolares han sido por décadas el triste caño por donde salieron millones de dólares en corrupción, por mencionar un ejemplo. No obstante no está clara la manera de planificar y articularse del nivel central con los otros tres niveles de gobierno. Según UNICEF al 2008 un porcentaje alto de establecimientos educativos en Quito carecía de buenos servicios sanitarios, no obstante la DINSE seguía dotando de infraestructuras sin articulación planificación o articulación con el Distrito, y más aún el Distrito tampoco coordinaba en temas como este

Para el Estado otra razón de centralidad es por la necesidad de articular política pública de servicios, por ejemplo: las zonas y distritos son intersectoriales, es decir son territorios de intervención pública donde concurren los servicios de educación, salud, bienestar social, etc., y eso está bien, se debe desconcentrar, pero quien regula sino se planifica con lo local ciertos servicios como las mismas Unidades del Milenio o los Programas de Vivienda donde el estado y el ejecutivo decide hacerlos sin coordinación con lo local y se asienta en el territorio desde su posición de poder.

La educación para el Estado debe estructurarse de manera planificada, consolidada y articulada, la multiplicidad de criterios o de intereses genera afectaciones graves en el sector, sin embargo la multiplicidad de criterios aporta al proyecto

educativo sino no hay variables de participación, las tensiones entre lo local y lo nacional se agudizan, como se menciono las voces de los actores se limitan a la UNE y espacios ciudadanos como el Contrato Social por la Educación o padres de familia sin apoyo real de autoridades municipales como es el caso de Quito. Evidentemente el Estado manifiesta como una aspiración que los territorios en determinado momento alcancen niveles de gestión que permitan la descentralización de los sistemas, incluso la norma obliga la descentralización, entonces cabría y ameritaría una reforma constitucional; mientras tanto no hay educación pública de primera y educación pública de segunda, se plantea una forma de universalización del servicio con altos estándares sin importar la características del territorio, lo cual desarrollara estas tensiones en el Distrito Metropolitano de Quito pero aparentemente para los asambleístas constitucionales la centralización indelegable de la competencia es una ruta hacia una educación de calidad y calidez para todos los ecuatorianos, sin importar que opine o digan los municipios u otros niveles de gobierno.

Obviamente estas tensiones están condicionadas también por las capacidades locales (administrativas, de gestión e incluso morales) que tienen los gobiernos locales, estos deben tener la capacidad de estar más o menos en las mismas condiciones que el Estado central, en la medida de la articulación de un proyecto local a un proyecto nacional, si lo local no se ve parte de lo nacional no hay tensiones caso Azuay y Esmeraldas. El éxito radica en el fortalecimiento en el tiempo de la relación nacional versus local.

La tensión no es un problema de norma, es construir la norma desde la experiencia y en ese sentido el Distrito Metropolitano de Quito puede ir configurando un excelente espacio para mirar las políticas públicas locales educativas como una experiencia válida para la concurrenceia.

## **Competencias exclusivas y concurrentes, reducción de la acción municipal a infraestructura y equipamiento versus unicidad del proyecto educativo como avance o retroceso en descentralización versus el centralismo**

Dotarle de perspectiva al tema de infraestructura y equipamiento, es algo más que ladrillos. Es un problema de lo que hay y lo que se requiere para ejercer la competencia y articularse a la política pública.

La competencia de Infraestructura no hay que reducirla a un tema de ladrillos, esta es la puerta de entrada al debate de la concurrencia, al establecer las competencias exclusivas y concurrentes, no se cayó en cuenta en una especie de trampa que ocultaba la idea de que el Estado central se preocupa de calidad y los municipios de los ladrillos “municipios albañiles”.

En ciudades como Quito la infraestructura tiene una multidimensionalidad en relación al problema de la dimensión territorial y poblacional. En Quito la infraestructura lleva al municipio a pensar en la distribución de ella. Es decir infraestructura versus planificación urbana, otra dimensión abarca el cómo dotarle a la ciudad de una infraestructura que permita una movilidad de la ciudad, el equipamiento educativo es un factor para alentar o mermar la movilidad de la ciudad, y como tercero la construcción y equipamiento de una institución conduce a mirar, qué pasa con eso que el –municipio- construye o equipa, en otras palabras dotar de contenidos a lo que construye, necesariamente si construye, de alguna manera se responsabiliza de algo de lo que construye, en esta medida se genera una pregunta importante de ¿cómo así no pensar en lo que pasa allí dentro de la institución (contendidos, docentes, desayuno, relaciones con los padres entre otros?, más bien debe ser lo contrario primero el municipio se preocupa de los contenidos y luego de los ladrillos.

Se comienzan a desarrollar niveles de intervención tras la construcción y equipamiento. De acuerdo al desarrollo de un establecimiento y su uso, hay un primer nivel de intervención donde los gobiernos locales podrían decir qué pasa, si se roban los equipos o me dañan la infraestructura, un segundo nivel podría estar ligado al modelo pedagógico y un habitat educativo, pero entre esos niveles pueden existir muchas perspectivas.

La construcción desde el gobierno local es un vehículo para interlocutar con la comunidad y si los estándares ya están elaborados desde lo central, esa interlocución no

podría generar empoderamiento de las instituciones educativas y dejaría un vacío entre lo local y sus habitantes, y lo nacional y los habitantes locales. Como resultado se comenzaría a generar como está sucediendo en municipios de Esmeraldas como Quininde, Eloy Alfaro y Río Verde donde catastróficamente se glosó al municipio de Quininde por contratar docentes, actualmente hay escuelas sin docentes, en Eloy Alfaro no se está cumpliendo con las transferencias para las partidas puesto que funciona a través de un convenio entre el Municipio, Vicariato y el Ministerio o a futuro se prevé que Quito al abrir sus establecimientos municipales exista una sobredemanda de alumnos.

La infraestructura y el equipamiento es la puerta para discutir la concurrencia con aspectos relacionados con pedagogía, materiales, habitad, movilidad, interlocución con la comunidad, entre otros.

A su vez ese equipamiento e infraestructura tiene que ver con la integralidad del hecho educativo, si los gobiernos locales piden competencia de capacitación a docentes, esto se liga también los materiales, los supervisores y los todos los factores que por lógica tienen que estar ligados, no se puede compartamentalizar, fragmentar el hecho educativo, en materia de concurrencia hay un nivel de tensión muy alto.

No obstante la nueva constitución establece con el nuevo modelo de gestión las zonas, distritos y circuitos, estos a su vez son planificados intersectorialmente, es decir, como municipio no sólo necesito los ladrillos y las pizarras para construir aulas, necesito pertenecer a un circuito de servicios intersectoriales y necesito demostrar que en esa zona la demanda representa tal porcentaje y además hay otros servicios que se necesitan por lo tanto, demanda la constitución de un circuito completo. Pero a su vez los circuitos demandan que la planificación urbana, la movilidad, el acceso de alumnos y docentes a planteles según su vivienda sean unas reales acciones desde el municipio.

Para la Asamblea es inaudito pensar que el cantón Durán pueda acceder a los servicios educativos del cantón Guayaquil, es inaudito que los niños de Alausí tengan problemas para incorporarse a las escuelas públicas de Riobamba, no se diga de Quito. Es inaudito que en extensas zonas territoriales y culturales, por ejemplo Esmeraldas norte, los pueblos Awa sólo tengan servicio educativo hasta 7mo de básica! Es inaudito que el Municipio de Quito, modelo de gestión nacional, no haya generado circuitos

educativos coherentes y las jóvenes de Puenbo viajen todas las mañanas al colegio 24 de Mayo en ubica en la parroquia de Chaupicruz (norte de Quito). El colegio Mejía tiene 100 años con la misma infraestructura y en el mismo sector de la ciudad; el Aguirre Abad es un colegio de Guayaquil en el que estudian jóvenes que cada día viajan más de 4 horas para estudiar; Benalcázar es un colegio público (municipal) cuya matrícula es similar a la del Colegio internacional La Condamine. Pero como lectura a estos ejemplos encontramos que si bien es cierto las instituciones educativas no respondían al menos en el caso de Quito a una acción local en todo el territorio, el Ministerio nunca articulo la coordinación con el territorio, nunca se sentaron a evaluar en conjunto las competencias y sus problemas. La rectoría del sistema ayuda a fortalecer a ejecución de derechos pero no soluciona los problemas de movilidad, ni lo hace el distrito educativo por sí solo.

Para el nuevo modelo la idea es abrir la vista, la competencia no se reduce, se agranda, una buena gestión de gobierno local no necesariamente se realiza sobre la base de la delegación directa de competencias y recursos (la experiencia es pavorosa manifiesta la Comisión de Educación en la Asamblea) en este caso se realiza sobre la comprensión del potencial de la planificación concurrente, articulada e intersectorial, en donde el municipio, además, es la fuente de insumos para la demanda de los servicios y de la pertinencia de las propuestas respecto de los territorios siempre y cuando, y en la medida que haya un Estado Central concurrente y coherente con sus planteamientos, por ejemplo que se siente a discutir el tema y dote de contenido a la concurrencia.

### **Contenidos de una ambigua declaración concurrencia versus la centralidad**

Dotación de capacidades del gobierno local para asumir roles en materia local, primero aprendo o aprendo haciendo. Cómo desarrollar esas capacidades en relación con la centralidad genera otra fuerte tensión.

En el nuevo marco regional de la gobernabilidad del país, donde la regionalización ó un estatuto autonómico apunta a vocaciones productivas, y esto necesariamente apunta a la formación de los talentos humanos, que lleva a miran a las instituciones educativas y a la postura en educación desde cada región, provincia, cantón, parroquia. Va necesariamente obligando a pensar en la formación del talento

humano desde el ordenamiento territorial. No obstante la centralidad declarada en la Constitución o el COOTAD sobre la base de rectoría, regulación, determinación de competencias en los tres niveles, y la supuesta coordinación entre lo central y lo local y la obligatoriedad de ir hacia un sistema descentralizado queda en retórica cuando al hablar de concurrencia se limita a manifestar que se podrá ir generando de acuerdo a la ley, y claramente en el caso de municipios lo limita a nivel de competencia a infraestructura y equipamiento educativo solamente, lo cual significa que no está normada, ni construida reafirmando la centralidad y la ambigüedad.

Se requiere un gobierno local que vaya abriendo un debate, a la concurrencia no solo visto desde lo central como un problema de rectoría solamente sino como un problema de articulación de las tensiones hacia la codificación de la concurrencia.

Concurrir significa acudir al llamado, esperamos que ese llamado sea la voz del bien común y que las estructuras sean lo suficientemente sólidas como para permitirlo, mientras tanto, la exigibilidad requiere de una figura responsable y de un mandato claro, en este caso es la autoridad educativa nacional y el mandato: el constitucional. No obstante si la exigibilidad requiere una figura responsable y un mandato claro, los municipios no solo pueden ser responsables de los ladrillos o las pizarras necesitan necesariamente ser fuertes en su exigibilidad de que el estado cumpla, velar, proponer e inclusive evaluar, sino el Estado no puede hablar de unicidad, descentralización y un proyecto educativo -revolucionario- sino reconoce flexibilidad y particularidades de acuerdo al territorio, las cuales no las reconoce hasta el día de hoy en donde aún persisten mallas educativas descoordinadas del territorio sin relación a vocaciones productivas. Si el proyecto educativo nacional no es flexible se auto contradice y se agota. Actualmente y como ya se menciono gobiernos provinciales y municipios a nivel país han borrado de su mapa de acciones el tema educativo el Gobierno del Azuay es un ejemplo, elimino el departamento de educación.

Como puntos fuertes de la rectoría y a favor de apoyar y dotar de capacidades a nivel local se esperarían:

- Elevar los estándares nacionales en educación, lo cual es una tarea no solo de la norma sino de la recuperación de experiencias, si la Unidad Quitumbe de carácter

municipal reconocida como modelo para países como Perú, Colombia, Uruguay y Venezuela (Chamberlain,1998:178) algo de bueno debe tener;

- Posibilidad de aplicar políticas permanentes de evaluación, un primer intento en relación a docentes llevo fuertes criticas, desobediencia y conflictos al interno y externo de la UNE, pero es básico para el sistema;
- Garantizar los presupuestos, no es muy claro al respecto en relación a fuentes de financiamiento el proyecto de ley por ejemplo, el Contrato Social por la Educación propone una articulado al respecto, o mirar la experiencia de la Asociación de Padres del Colegio Benalcázar, se debería escuchar estas voces;
- Direcccionar la exigibilidad; se debe conversar y planificar con los niveles de gobierno;
- Posibilitar la planificación nacional; siempre y cuando sea flexible con lo local;
- Equilibrar las enormes inequidades territoriales en el servicio, este es uno de los puntos más discutibles, las inequidades no las genero el gobierno local, fueron frutos como se ha visto en capítulos anteriores de inadecuadas reformas educativas y abandono estatal en donde los municipios asumieron de hecho ciertas competencias -no se habla de resultados- pero por variables como solución de problemas como docentes, aulas, textos por la cercanía y respuesta que deben dar a la población, generaron varias inequidades.

Los nudos en los temas de concurrencia serian:

- Dificultades para generar diversificación curricular que se ajuste a los territorios, el COOTAD y el proyecto de ley de educación no son flexibles y al no tener dialogo y limitar a los municipios a infraestructura y equipamiento pierde capacidad de de generar diversificación curricular;
- Dificultades en los niveles de planificación en los territorios dependientes de la cohesión política de los Consejos;
- Dificultades en la oferta docente en los territorios menos “atractivos” para los profesionales de la educación, si el modelo es central será un problema de nunca resolver, si existe el dialogo por ejemplo con la formación superior en el territorio desde las vocaciones necesarias, el problema podría aliviarse caso contrario, no habrá docentes en esos territorios;

- Dificultades para ampliar el servicio educativo en referencia a los Planes de Ordenamiento Territorial de los gobiernos locales y sus perspectivas de inversión en infraestructura del sector, no hay concurrencia real, lo educativo tiene que estar presente en los planes y planteado desde el territorio local. Quito es débil en su propuesta, sus políticas aparentarían estar claras pero su relación con lo nacional no es clara ni fuerte.

Líneas a trabajar en la concurrencia que generarían tensión:

Sería importante que todos los gobiernos locales descentralizados puedan aportar a diferentes dificultades que atraviesa la educación, entre ellos estaría:

- Retomar el tema de la capacitación docente;
- La incorporación de la tecnología (acceso a la tecnología);
- Atención de la infraestructura.

Todo esto enmarcado dentro de un proyecto específico de cada gobierno local pero que se desprenda de un solo proyecto macro como país, esto implicaría un diálogo que se articule desde lo local hacia lo nacional, que desde las leyes lo enuncian pero las prácticas aun no son favorables. Por ejemplo actualmente el Ministerio de Educación está trabajando en una reforma curricular de la educación básica, pero jamás se han preguntado a los actores principales en este caso los profesores cuál es su opinión frente al tema y que aportes podría incluir en esta reforma, pues son ellos quienes ejecutan las políticas en el aula y es muy claro determinar que “el cambio se logra con los maestros, no sin ellos”. La UNE ha discutido mucho sobre el tema de la centralización de competencias en lo que se refiere administrativamente de la educación, ya que el diseño de modelo como tal no tiene bases técnicas reales.

Actualmente existen 5 niveles de control de administración de la educación:

1. Ministerio de Educación,
2. Subsecretarías,
3. Direcciones Nacionales,
4. Direcciones Provinciales y,
5. La Supervisión.

Y el hecho de centralizar las responsabilidades y no desconcentrarlas ha determinado graves injusticias en el sistema educativo. Es por eso que se debería poder desconcentrar el sistema pero aplicando criterios técnicos, porque ahora se va a desarrollar Ministerios para coordinar acciones nacionales, luego viene el Vice Ministerio, las Subsecretarías Nacionales y luego el nivel zonal, el mismo que estará atado a las 7 regiones. Quito y Guayaquil se convertirían en Distritos y luego vienen los Distritos Educativos que reemplazarían a las Direcciones Provinciales equivalentes a las Unidades Técnicas que serán manejadas por los supervisores, luego vienen los circuitos que deberán ser manejados con criterio técnico y geográfico, de acuerdo a la ubicación geo-educativa para evitar justamente el realizar una distribución inequitativa y segmentar inapropiadamente los sectores geográficos educativos, ya que este tema entraría directamente desde los responsables de la planificación territorial en cada espacio. Es decir, el proyecto debe ser en función de la escuela y la escuela como tal ya debe estar dentro de un proyecto de zonificación/sectorización para saber qué colegios estarían disponibles cerca del sector de vivienda y que beneficios le garantiza esa institución educativa. Esto permitiría un paso muy importante para la promoción escolar.

Por tales razones las concurrencia y dotación de capacidades se ubican dentro de la marcha del hacer política, estas tensiones cruzan todo el trazado y formación de la política y necesariamente están vinculados con los Gobiernos Municipales, el debate entre estos actores condicionara la educación en el Ecuador, si el Estado no toma en cuenta los procesos locales y sus tensiones, no se podrá hablar de unicidad en el proyecto educativo nacional.

### **Planificación, representatividad, eficiencia y calidad de los gobiernos locales**

En la Asamblea Nacional y tras la marcha en junio que de paso es la única acción visible del Municipio de Quito y sus autoridades, en relación a no tomar en cuenta la educación municipal en el proyecto de la ley de educación, señaló que la inversión municipal en educación asciende a 21 millones de dólares anuales y lo que se aspira es a tener un tratamiento similar al que tienen algunos establecimientos fiscomisionales, es decir que el Gobierno apoye parcialmente el financiamiento de sueldos y salarios. Esto devela que el proyecto de ley no está articulado a las demandas reales del Distrito, no

reconoce a la educación municipal, y si eso pasa en Quito, con más fuerza sucederá en Eloy Alfaro en Esmeraldas, los docentes no serán reconocidos o como pasa hoy ni siquiera se les pagara.

Al hablar de planificación se hace necesario encontrar puntos de apoyo desde la norma y la realidad, en la norma no existen, limita la competencia educativa local a equipamiento e infraestructura pero sin margen de discusión o debate, lo central impone los estándares, los municipios no son parte de la conformación de la Autoridad Educativa Nacional. El Municipio debería ampliar en la medida que genere exigibilidad el concepto de concurrencia de los gobiernos autónomos municipales, es decir que el gobierno local no solo construya infraestructura educativa sino que también administre los establecimientos como ya lo ha hecho, “en algunos casos” e implemente programas de escolarización y de educación para adultos.

Sera importante que el Alcalde Augusto Barrera y su posible proyecto educativo sea elevado por lo menos al espacio de la discusión y construcción de la política pública, hasta el momento es muy limitado, existe un leve reconocimiento de las tensiones, pero no hay debate en el planteamiento por ejemplo de una agenda local en el tema de política educativa local bajo la competencia de la concurrencia, esto demuestra desde una visión política una no representatividad de las demandas de lo educativo a nivel Distrito y devela una posible militancia solamente en beneficio del ejecutor de la política educativa nacional hacia el nivel central – el ejecutivo.

Por otro lado, la descentralización “a la carta” como una suerte de dispersas acciones de modelos ambiguos de acciones educativas, ha obligado y reconocido como avance positivo, al afán de recuperar esa rectoría desde el Estado central de mecanismos y mandatos precisos, las discrepancias comienzan a generar tensiones en quien ejerce esa rectoría, no necesariamente una fuerte rectoría excluye la participación de otros niveles, lo cual no está al menos por Quito siendo discutido. Se hace necesario ya sea desde el central o lo local, la creación de formulas variadas en el ejerció de esa rectoría, por ejemplo podría ser muy interesante como está sucediendo para la construcción de metodologías de elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial donde se ha conformado una alianza de los tres niveles de gobierno Consorcio de Consejos

Provinciales del Ecuador CONCOPE, Asociación de Municipalidades del Ecuador AME y Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador CONAJUPARE con el fin de generar discusión sobre las competencias exclusivas y concurrentes e inclusive la relación por nivel en beneficio de buscar con el nivel central articulaciones de partida y ejecución valorando las características diferentes de los territorios.

Por esa no articulación y exigencia fuerte de los gobiernos locales. mas el fuerte planteamiento legal de la centralidad, existen como ya se ha manifestado, fuertes retrocesos en materia de descentralización de la gestión educativa y su relación con el territorio, por ejemplo si bien es cierto, que existía problemas en cuanto a unicidad de políticas salariales en los territorios, existían 15000 maestros como parte del aporte de municipios, no obstante actualmente que esos maestros continúen no está asegurado y se han generado vacios, que pasando solamente temas de la gestión educativa y su relación con el territorio, se devela detrás un retroceso dramático, los gobiernos autónomos han dejado de participar en el tema educativo, Quito no es fuerte, y eso significa un actor menos en el aula con capacidad de movilizar a quienes conforman la comunidad educativa.

El tema de competencias en infraestructura y equipamiento carece de herramientas de planificación en elementos de educación mínimos en los territorios tanto desde lo local como lo nacional tampoco, el municipio de Quito debería definir donde van las instituciones educativas, en definitiva donde es mejor que se asiente la escuela de acuerdo a su plan de ordenamiento territorial, garantizar elementos básicos de funcionamiento y determinar en conjunto con el Ministerio el contenido, infraestructura y equipamiento de ese espacio. Pero para las leyes como COOTAD y Ley de Educación, el municipio -no piensa- no se entrega esa competencia y la concurrencia queda ambigua, la eficiencia y calidad no son claras.

El Plan del Buen Vivir como bandera del régimen debe garantizarse en la planificación de los territorios, y aun no existe el cómo se articula en el currículo, existe una sola centralidad que no explica a más de la posible creación de distritos y circuitos como ese plan va a ser posible desarrollarlo en el territorio y quien garantizara que se lo haga, aquí la tensión y el debate lo debe marcar el municipio.

En temas de eficiencia y calidad, la propuesta de un solo modelo educativo - pedagogía, currículo- en pro de una ciudadanía única debe tener el punto de partida del

que aprende y el que aprende se ubica en los distintos niveles de gobierno, esa limitante a infraestructura y equipamiento directamente limita temas de calidad y eficiencia. La norma única debe adaptarse, Chunchi es diferente a Quito por ende la norma tiene que tener matices diferentes. La Planificación territorial debería ir definiendo las pautas de los proyectos educativos locales, el currículo en función de la vocación del territorio.

No es un detonante final a criterio de la investigación, quien debe tener o no la ejecución de competencias educativas, lo importante es que el sector educativo de los diversos niveles dialogue y se haga en conjunto central-local el labrado por ejemplo de la concurrencia caso contrario no existirá mejoras sustanciales en educación.

Es importante también señalar que los gobiernos locales son los llamados a ir dotando de contenido a la concurrencia también en otros campos del aprendizaje como el arte, cultura, la relación escuela-comunidad, el Municipio de Quito con su política de educación en ciudadanía debería ir generando la experiencia y el debate también es estos temas. Los Gobiernos educativos comunitarios deberían incluir autoridades locales sino la participación de la comunidad educativa como juez y parte genera confusión y potencia relaciones clientelares.

En conclusión los circuitos, distritos deberían homologar al territorio hasta en lo político, el Ministerio debería hablar el mismo idioma con el gobierno local, debería existir mayor correspondencia al territorio político donde en conjunto se garantice los derechos de que estudia como del docente o el padre de familia. Yo hago Competencia como garante de derechos, si los intereses de la población me importan, caso contrario me desligo, aún en Quito esa apuesta a ser garante de derechos no se la está “comprando” desde el Municipio.

Este es un proceso histórico con tiempos y ritmos distintos entre el nacional y local, y esa relación es la encargada de ir poniendo en debate la educación y encontrar puntos de quiebre, puntos comunes, detonadores de una mejor elaboración en la marcha de las políticas públicas educativas que como resultado mejoren la educación en Ecuador.

## **CAPÍTULO V CONCLUSIONES**

1. Una de las conclusiones más importantes encontradas en el presente estudio en relación al desarrollo de las políticas públicas es que, toda política pública está necesariamente encadenada a un proyecto político fuerte, las políticas públicas hay que examinarlas desde el régimen político y el gobierno (Medellín, 2004). El encadenamiento a un proyecto político fuerte genera campos en disputa que necesariamente empiezan a recontextualizar desde la disputa con el contexto primario (realidad actual) donde los objetos, temas, enunciados y teorías son sometidos a cambios, van configurando una nueva estructura de un contexto secundario con nuevos agentes, agencias y discursos que serán los encargados de producir un nuevo contexto. Esta recontextualización del espacio donde se desarrollara la construcción de las políticas genera campos en disputa, tensiones, conflictos, detonadores y como final el desarrollo de la política pública.
2. El debate del desarrollo de políticas públicas en América Latina desde hace más de cincuenta años a favor del desarrollo territorial muestra que se han producido escasos resultados prácticos y muchos estudios académicos. Se puede encontrar tres etapas en el desarrollo de las políticas públicas, la primera apoyada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL en los años 40, como un proceso desarrollista, la segunda fuertemente ligada a condiciones Neoliberales años 80 ligado a temas de ajuste y descentralización, y una tercera aun en proceso -tanto de aplicación como de estudio- denominada en algunos países de Latinoamérica como Socialismo del Siglo Veintiuno, siendo el modelo económico el cual ha marcado los tiempos y ritmos en estas tres etapas de desarrollo de las políticas.
3. La descentralización en América latina se ha realizado principalmente en dos tipos, el primer tipo que se refiere a la transferencia de competencias tanto administrativas como pedagógicas del Gobierno central a los Gobiernos locales (Ponce, 2010:30). A través de experiencias en el primer tipo de

transferencias a se ubica a Gobiernos locales en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, en donde, al hablar de efectos, la conclusión más importante que se extrae de estas experiencias es que el impacto de transferir competencias administrativas y/o pedagógicas a Gobiernos locales, depende del desarrollo técnico, administrativo y financiero de cada Gobierno local (Ponce, 2010:30).

Y un segundo tipo de transferencias de competencias a las escuelas, ubican las experiencias de países como Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras donde la administración se hace desde la escuela, los efectos son positivos y significativos en asistencia escolar en áreas rurales remotas, más no, en logros académicos. (Ponce, 2010:31). No obstante bajo el tipo de transferencia a Gobiernos locales, se ha generado conceptualmente la llamada municipalización de la educación aún con escasas evaluaciones a lo largo de los países en la región.

4. En la educación en Ecuador hay avances y también retrocesos, los avances están ligados a temas de alfabetización, la tasa al 2010 es del 7.76%, de 1970 al 2010 se redujo en 18.04 puntos porcentuales, la cobertura primaria se ubica en el 94%, no obstante la educación secundaria de ubica en al 2009 en el 58%. Si bien hay una recuperación de presupuestos en los últimos 5 años, la cifra actual 3.7% del PIB no alcanza el nivel de 1980 del 5.4%.
5. En materia de descentralización educativa se visualizan cuatro dimensiones de gestión local en el Ecuador, caracterizadas por lo siguiente: a) asunción “de hecho” de competencias de infraestructura y equipamiento, b) contratación de maestros y reapertura de escuelas rurales, c) solicitud de competencias educativas en el marco de la descentralización y, d) promoción de políticas de universalización y apoyo a la calidad de la educación en el territorio. Todas estas dimensiones actualmente configuran los campos de tensión y conflicto a la luz de competencias exclusivas vs. competencias concurrentes planteadas en la Constitución y el COOTAD.
6. En el ejercicio de la política pública educativa, el Municipio de Quito muestra que ejerció esta política sin un real asumir de competencias. Para el 2001 uno de los ejercicios formales de asumir competencias fue el pedir el -

régimen escolar- es decir, la administración para la certificación de los colegios y escuelas regentados por el Municipio, pero nunca se logro asumir otras competencias, en esta medida solo a través del régimen de competencias del 2001 el municipio asumió formalmente una competencia, antes lo hacía de -hecho-. No obstante el subsistema educativo que el Municipio regenta tiene una debilidad propia del sistema en relación al aporte a la cobertura del distrito, este sistema educativo no representa más del 3.21% del total de establecimientos y su matrícula educativa en el Distrito Metropolitano de Quito, siendo este un subsistema de cobertura muy reducida. Realizando una lectura correcta del apoyo a cobertura, este micro sistema no solo tiene el problema en la cantidad de educandos sino en la construcción -mucho antes del 2001- de una visión de la educación de Distrito mirando solo el subsistema, lo que ha llevado a gravísimas concepciones de la educación en el conjunto del Distrito.

7. Al hablar de política educativa definitivamente y como se menciona a lo largo del presente trabajo, las normativas aprobadas en la Constitución del 2008 y todas las leyes y reglamentos que a partir de esa fecha se vienen creando indiscutiblemente invitan y obligan a la actual administración a pensar en un desarrollo del territorio sobre la base de la creación del Estatuto Autonómico y su implementación. En la perspectiva constitucional de que, el Distrito Metropolitano de Quito se convierta en un Gobierno Regional Autónomo implica necesariamente que la mirada en temas de educación se lo haga al conjunto y no sólo al subsistema “el ámbito de preocupación e interés evidentemente radica en el conjunto del Distrito”. Este reto implicaría el debate necesariamente en temas de rectorías de la educación y garantías de la misma para el Distrito así como construcción de capacidades técnicas así como la proyección de sus políticas actuales a nivel del Distrito: inclusión escolar, desarrollo de calidad, territorialización y formación ciudadana.

8. Realizando la lectura de las posiciones de los actores y contrastando con los temas de concurrencia y exclusividad se plantean algunas conclusiones importantes de aporte a la construcción de un proyecto educativo nacional que a continuación se esbozan:

- Los diferentes niveles de gobierno han tenido y fomentado espacios de intervención en la educación local, a pesar de no contar con resultados replicables a nivel nacional, no dejan ser el los espacios de respuesta más rápida a las demandas de la población. Los tiempos de respuesta de lo local son más rápidos que los nacionales puesto que la relación es, más directa.
- Por un lado esos resultados en lo local no replicables y en muchos caso de fracaso y por otro el abandono del estado central condicionaron que tarde o temprano en Estado – El Ejecutivo tenga el afán de recuperar esa rectoría perdida -por voluntad y omisión-, la cual actualmente se expresa como bandera del régimen del Presidente Rafael Correa.
- La creación de nuevos instrumentos jurídicos -en proceso- como el COOTAD y la Ley de Orgánica de Educación Intercultural comienzan a marcar pautas de repensar o recontextualizar las políticas educativas, indiscutiblemente la mirada en un primer plano de la rectoría central así como el futuro desarrollo de circuitos introducen en temas educativos un importante avance en el debate nacional.
- Los diferentes articulados que la Constitución y COOTAD develan una fuerte centralidad en temas educativos y una ambigua concurrencia crean tensiones y conflictos pero a su vez recrean puntos de quiebre para el debate y para la construcción de algunas salidas para problemas como cobertura o pago de docentes.
- Las tensiones y conflictos centrados en la exclusividad versus concurrencia devela problemas desde lo local pero también desde lo nacional, la oferta educativa según vocación del territorio demanda una nueva capacidad de gestión de la lectura de los territorios desde los gobiernos locales, que al limitarlos solo a temas de infraestructura y equipamientos es creer que no pueden pensar y que el proyecto desde el

nivel central se lo debe imponer, esto a su vez quita los mismos principios del que habla -unicidad, participación, flexibilidad entre otros. Condiciona en el papel inicialmente a los gobiernos locales no como “municipios educadores” sino como “municipios albañiles”. La exclusividad debía manejarse en un proceso paulatino de traslape de competencias de lo local a lo nacional y viceversa que no incida directamente en los beneficiarios (alumnos).

- Otra tensión fuerte se centra en que la garantía de los derechos expresada para la acción desde el Estado central debe dialogar con las cercanías a los territorios es decir el gobierno local, no obstante el ser –desde el central- el rector, ejecutor, evaluador, quita la capacidad de acción hacia la exigibilidad o la realización de acciones concurrentes desde lo local, deja abierta la concurrencia en la medida del deseo de querer hacer mas no norma como pueden concurrir.
- Quito es una muestra real que existe una debilidad de representatividad desde el Alcalde hacia los temas de educación, que se contrapone a política local de mirar a la educación en su conjunto, parecería ser que responde más bien al apoyo del proyecto desde Estado – el Ejecutivo, ó aún no encuentra ó crea espacios de dialogo que no se limite a entregar cambios en los articulados de la educación.
- No obstante el gobierno local y especialmente de Quito puede ir abriendo espacios de participación, movilización y representatividad de diversos actores en temas educativos locales, Quito no es Eloy Alfaro, y podría generar mayor incidencia.
- Si Quito por ejemplo asume esa competencia no explicita de ser garante de derechos, la historia en concurrencia comienza a labrarse, si se asume el ordenamiento territorial en pro de mejoras educativas, si el Ministerio acepta y entiende que la concurrencia no es decir estos son los estándares le doy la plata y usted haga, sino que sugiere modelos de educativos de ordenamiento territorial, revisan en conjunto el currículo y ejecutan rectoría en función de la garantía de derechos, la educación vista desde lo local puede dar grandes saltos.

- Los circuitos, distritos deberían homologar al territorio hasta en lo político, el Ministerio debería hablar el mismo idioma con el gobierno local, debería existir mayor correspondencia al territorio político donde en conjunto se garantice los derechos de que estudia como del docente o el padre de familia. Yo municipio hago competencia como garante de derechos, si los intereses de la población me importan, caso contrario me desligo, aún en Quito esa apuesta a ser garante de derechos no se la está “comprando” desde el Municipio.
- El debate de la concurrencia deberá ser sistematizado en articulación con los niveles de gobierno para así en el proceso ir construyendo adecuadamente el proyecto educativo nacional más allá de la normativa, sino evidentemente existiría un retroceso en materia educativa.
- El tema educativo va mas allá del dialogo, implica planificar, advertir y trazar las líneas del desarrollo el cual debe ir de la mano con otros temas como movilidad, polos del desarrollo, centralidades dentro de la ciudad, ordenamiento territorial, el interés que tengan las comunidades en poner a sus hijos en esos establecimientos educativos, en cómo queremos los habitantes que sea la ciudad, el vecindario, en síntesis en el derecho de los vecinos a la ciudad. De esta manera el reto de los municipios es hacer una ciudad con mejores condiciones para el desarrollo humano.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ARCOS, Carlos y Betty Espinoza (2008) Coordinadores, Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad, FLACSO
2. Asamblea Constituyente, Ecuador, Constitución 2008.
3. Asamblea Nacional, Ecuador, Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), Válido para votación después del segundo debate. Agosto 2010.
4. Asamblea Nacional, Ecuador, Proyecto de Ley Orgánica de Educación Intercultural, Válido para segundo debate, mayo 2010.
5. Alcaldía Metropolitana de Quito, Alcalde Paco Moncayo. Plan Estratégico del Distrito Metropolitano de Quito, Plan Equinoccio 2025
6. ANDRADE, Myriam, Autonomía y autogestión como estrategias de las políticas públicas para la educación en Buenos Aires y São Paulo.
7. BEYER, Harald, Un Sistema Educativo con Mejores y más Fuertes Instituciones Expositor: En el marco del Seminario CEP-Expansiva “Institucionalidad para el Desarrollo: Los Nuevos Desafíos”(2007)
8. BOISIER, Sergio (2001) Desarrollo (Local): ¿De Qué Estamos Hablando?
9. BORON, Atilio (2004), La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI: Nuevas realidades y urgentes desafíos, Centro de Estudios Miguel Enríquez, Chile.
10. BURKI Shahid, Guillermo Perry, William Dillinger, Puntos de Vista, Más allá del Centro: La descentralización del Estado, Banco Mundial, Washington DC.
11. CARDENAS, Maria, Crespo Patricio y otros, Historia de la Educación, memoria del Congreso Ecuatoriano de Historia '98, Proceso Revista Ecuatoriana de Historia N.13, 1999, Corporación Editora Nacional.
12. CLAD; Países Bajos. Gobierno Nacional; Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Costa Rica. Ministerio de Educación Pública, Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana, 1997 Nov. 3-5: San José

13. CONTRATO SOCIAL POR LA EDUCACIÓN, Carta a la Asamblea Nacional: La Ley Orgánica de Educación Intercultural requiere precisiones para su aprobación. Septiembre 2010.
14. CONTRATO SOCIAL POR LA EDUCACIÓN, Indicadores educativos en Ecuador 2010.
15. CARNOY Martin (Stanford University) y DE MOURA CASTRO, Claudio (BID), (1996)¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?
16. FILMUS, Daniel, La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana (1997 Nov. 3 5: San José).-CLAD; Países Bajos. Gobierno Nacional; Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Costa Rica. Ministerio de Educación Pública.
17. FRANCO, Rolando (1996), Los Paradigmas de La Política Social en América Latina, CEPAL.
18. GOETSCHEL, Ana María, Educación de las mujeres, maestras y esferas públicas. Quito en la primera mitad del siglo XX. 2007, FLACSO-Sede Ecuador y Abya Yala.
19. ISCH, Edgar, Otra vez buscan la municipalización de la educación. [www.voltairenet.org/article157421](http://www.voltairenet.org/article157421), Junio 2008.
20. MEDELLÍN, Pedro (2004), La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. División de CEPAL.
21. MEJÍA, Andrés (2009), Coordinador, Por el ojo de una aguja: La formulación de políticas públicas en Ecuador. FLACSO Sede Ecuador.
22. MERINO, Ángel, Jordi Plana (2007), La ciudad educa, Aportaciones para una política educativa local, Ediciones Serbal.
23. LARRAÑA, Osvaldo (1995) Descentralización De La Educación En Chile: Una Evaluación Económica CEPAL/UNICEF.

24. LUNA, Milton (2006), Cuaderno 4 La educación en los últimos años en el Ecuador: Situación y propuestas, Cuadernos del Contrato Social por la Educación.
25. LUNA, Milton (2009), Aportes ciudadanos a la revolución educativa, Contrato Social por la Educación,
26. LUNA, Milton y Alfredo Astorga (2010), Educación 1950-2010, Reformas inconclusas, nudos recurrentes, nuevos desafíos
27. MAX-NEEF, Manfred (2000), Desarrollo a Escala Humana,
28. Ministerio de Educación, Secretaría de Coordinación Departamental (Nicaragua) (Ana Luisa Sánchez), La descentralización de la educación en Nicaragua. Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana (1997 Nov. 3 5: San José).-CLAD; Países Bajos. Gobierno Nacional; Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Costa Rica. Ministerio de Educación Pública.
29. PALACIOS, María Amelia Seminario De Análisis Prospectivo De La Educación En América Latina Y El Caribe Oficina Regional De Educación De UNESCO Santiago De Chile, 23 Al 25 De Agosto Del 2000 La Educación En América Latina Y El Caribe. Los procesos pedagógicos.
30. PALADINES, Carlos (1995), Ecuador: Historia de reformas educativas inconclusas. En Educación, crecimiento y equidad. Cordes, BID.
31. PARSONS, Wayne (2007), Políticas Públicas Una Introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas. FLACSO-Mexico.
32. PREAL, Fundación Ecuador, Contrato Social por la Educación y Grupo FARO (2006), Calidad con equidad. El desafío de la educación ecuatoriana. Informe de progreso 2006.
33. PETERS, B. G. American Public Policy, Franklin Wats Pubs (1982), Nueva York.
34. PONCE, Juan (2000), La educación básica en el Ecuador: problemas y propuestas de solución, SIISE, Frente Social.
35. PONCE, Juan (2010), Políticas educativas y desempeño. Una evaluación de impacto de programas educativos focalizados en Ecuador.

36. SAMANIEGO, Juan, Notas para la Conferencia: Invertir en capital humano desde la perspectiva de la construcción y puesta en marcha de la política educativa local. FLACSO, Octubre 2010
37. SAMANIEGO, Juan, Comunidad de Aprendizaje Rioverde. Una experiencia de gestión local de la educación. Sistematización del proyecto de escolarización de niños y niñas del Municipio del Cantón. Rioverde – Esmeraldas (2003 – 2005). Terres Des Hommes - UNICEF
38. SAMANIEGO, Juan, Gestión De Gobiernos Locales Y Calidad De La Educación En El Ecuador, Encuentro sobre Calidad de la Educación Cooperación Belga – Cuenca, noviembre de 2007.
39. SAMANIEGO, Juan, Permanencia Y Calidad: Dos Caras De Una Misma Escuela El Sistema Escolar Ecuatoriano, UNICEF / Observatorio de los Derechos. Marzo, 2003
40. TOMASSINNI, Luciano (2004), La Reforma del Estado y Políticas Públicas - Chile
41. TORRES, Carlos Alberto, Grandezas y miserias de la educación latinoamericana del siglo veinte en Carlos A. Torres, (compilador) Educación y Sociedad en América Latina (Buenos Aires, FLACSO, 2001)
42. VASCONEZ, Alison y otros (2005), Serie políticas sociales, La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.
43. VÁZQUEZ, Silvia, (2004), Prioridades para la construcción de políticas educativas públicas. Descripción de necesidades históricas agravadas por la profundización de la desigualdad y la exclusión. Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilde de la Secretaría de Educación de CTERA.
44. VERA, Alfredo (1997), Políticas Educativas, enigmas y caminos.
45. QUIROZ Jorge y Rómulo Chumacero (1997), El costo de la educación particular Subvencionada en Chile, Centro de Estudios Públicos.
46. Diccionario Unesco de Ciencias Sociales: “Entrevista focalizada” Aguilar, Madrid, 1975.
47. \_\_\_\_\_, Descentralización e Inversión Municipal en Educación en Ecuador(s/f).

## **ENTREVISTAS REALIZADAS**

- 1.** Ilustre Municipio de Quito, Secretaria de Educación, Secretario Juan Samaniego  
Dos entrevistas Agosto y Septiembre 2010.
- 2.** Unión Nacional de Educadores, CódigoUNE1 Octubre 2010
- 3.** Ana María Goetschel, Septiembre 2010.
- 4.** Asamblea Nacional Constituyente, Mesa de Educación. Octubre 2010
- 5.** Gobierno Provincial del Azuay, Código GPA 1, Octubre 2010
- 6.** UNICEF, Juan Pablo Bustamante, Noviembre 2010
- 7.** FLACMA, Guillermo Tapia, Mayo 2011
- 8.** Asociación de Padres del Colegio Benalcázar, Crn. Milton Borja, Mayo 2011
- 9.** María de los Ángeles Páez Salvador, Ex Sectorialista de Educación FLACMA

## ANEXOS

### Anexo 1

#### **Constitución 2008**

##### **Capítulo Segundo: Educación**

**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.

**Art. 28.-** 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. Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones. El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada. La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.

**Art. 29.-** El Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural.

Las madres y padres o sus representantes tendrán la libertad de escoger para sus hijas e hijos una educación acorde con sus principios, creencias y opciones pedagógicas.

## Anexo 2

### Constitución 2008

#### Capítulo cuarto

#### Régimen de competencias

**Art. 260.-** El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

**Art. 261.-** El Estado central tendrá **competencias exclusivas** sobre:

1. La defensa nacional, protección interna y orden público.
2. Las relaciones internacionales.
3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
4. La planificación nacional.
5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
- 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.**
7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
8. El manejo de desastres naturales.
9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.
10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.
11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.

**Art. 262.-** Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

**1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.**

2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.

3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.

4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.

5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.

**6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.**

7. Fomentar las actividades productivas regionales.

8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.

9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

**Art. 263.-** Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:

**1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.**

**2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.**

3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.

4. La gestión ambiental provincial. 5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.

6. Fomentar la actividad agropecuaria.

7. Fomentar las actividades productivas provinciales.

8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.

**Art. 264.-** Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

**1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.**

**2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.**

**3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.**

4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.

5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

**6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.**

**7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.**

8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.

9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.

10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.

11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.

12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

**Art. 265.-** El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.

**Art. 266.-** Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean

**aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias.**

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales.

**Art. 267.-** Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:

**1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.**

2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.

3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural. 4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.

5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.

6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.

7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.

**Art. 268.-** La ley determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal y subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención.

**Art. 269.-** El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones:

1. Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias.

2. Regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor del gobierno autónomo descentralizado.

3. Regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias.

4. Asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia.

5. Resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y competencia, sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional

## **Capítulo quinto**

### **Recursos económicos**

**Art. 270.-** Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.

**Art. 271.-** Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados.

**Art. 272.-** La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:

1. Tamaño y densidad de la población.
2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

**Art. 273.-** Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.

Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente.

Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados.

**Art. 274.-** Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley.

## Anexo 3

### Ley orgánica de Educación

**Art. 21.-** Competencias de la Autoridad Educativa Nacional.- La Autoridad Educativa Nacional, como rectora del Sistema Nacional de Educación, formulará las políticas nacionales del sector, estándares de calidad y gestión educativos así como la política para el desarrollo del talento humano del sistema educativo. La competencia sobre la provisión de recursos educativos la ejerce de manera exclusiva la Autoridad Educativa Nacional y de manera concurrente con los distritos metropolitanos y los gobiernos autónomos municipales en los casos previstos en la Constitución, esta Ley y su Reglamento.

**Art. 35.-** De la relación con los gobiernos autónomos municipales.- Bajo la rectoría de la autoridad Educativa Nacional, las direcciones distritales de educación planifican de manera concurrente con los distritos metropolitanos y gobiernos autónomos municipales, las obras de infraestructura física y equipamiento en las instituciones educativas públicas de su jurisdicción en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos locales. En el marco de la planificación concurrente, descrita en el inciso precedente, los distritos metropolitanos y los gobiernos autónomos municipales serán responsables de garantizar vialidad y acceso, servicios básicos y un entorno social adecuado para la acción educativa. Ejercerán la competencia de construcción y mantenimiento correctivo de la obra física y dotación de equipamiento para las instituciones educativas públicas, bajo los estándares establecidos por la Autoridad Educativa Nacional en el Reglamento respectivo.

En las disposiciones transitorias:

DÉCIMO SEXTA.- En el plazo de un año a partir de la promulgación de esta Ley, los gobiernos autónomos municipales asumirán las competencias de la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física y equipamiento, para lo cual se transferirá a los municipios los recursos correspondientes a la DINSE, de conformidad con los criterios que determine la Secretaría Nacional de Planificación, manteniendo una asesoría permanente por parte del Ministerio de Educación para asumir sus nuevas funciones y la concurrencia establecida en la presente Ley se establece como mecanismo de coordinación.

## Anexo 4

**Art. 2.- Principios.-** Son los fundamentos filosóficos, conceptuales y constitucionales que sustentan, definen y rigen las decisiones y actividades en el ámbito educativo. La actividad educativa se desarrolla atendiendo los siguientes principios generales:

a) Universalidad.- La educación es un derecho humano fundamental y es deber ineludible e inexcusable del Estado garantizar el acceso, permanencia y calidad de la educación para toda la población sin ningún tipo de discriminación. Está articulado a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

b) Educación para el cambio.- Constituye instrumento de cambio y transformación la sociedad; contribuye a la construcción del País, de los proyectos de vida y de la libertad de sus habitantes, pueblos y nacionalidades; reconoce a los seres humanos, en particular a las niñas, niños y adolescentes, como centro del proceso de enseñanza aprendizaje y sujetos de derecho, se organiza sobre la base de los principios constitucionales.

e) Atención prioritaria.- Atención e integración prioritaria y especializada de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad.

f) Desarrollo de procesos.- La concepción de la educación como un aprendizaje permanente, que se desarrolla a lo largo de toda la vida, adecuando los niveles educativos a los ciclos de vida de las personas, su desarrollo cognitivo, sus capacidades, su ámbito cultural, lingüístico, sus necesidades y las del país; atendiendo de manera particular la igualdad real de grupos poblacionales históricamente excluidos o cuyas desventajas se mantienen vigentes, como son: jóvenes, mujeres, adultos mayores, pueblos indígenas, montubios y afrodescendientes.

h) Interaprendizaje y multiaprendizaje.- Como instrumentos para potenciar las capacidades humanas por medio de la cultura, el deporte, el acceso a la información y sus tecnologías, la comunicación y el conocimiento, para alcanzar niveles de desarrollo personal y colectivo.

m) Comunidad de aprendizaje.- La concepción de la sociedad como un ente que aprende y enseña. La comunidad de aprendizaje como espacios de diálogo social e intercultural y comunión de aprendizajes y saberes.

n) Participación ciudadana.- La participación de manera protagónica de la comunidad educativa en la organización, gobierno, funcionamiento, toma de decisiones, planificación, gestión y rendición de cuentas en los asuntos inherentes al ámbito educativo, sus instancias y establecimientos. Comprende además el fomento de las capacidades y la provisión de herramientas para la formación en ciudadanía y el ejercicio del derecho a la participación efectiva.

o) Corresponsabilidad.- La corresponsabilidad y el esfuerzo compartido de estudiantes, familias, docentes, centros educativos, comunidad, instituciones del estado y el conjunto de la sociedad.

q) Evaluación.- La evaluación integral como un proceso permanente y participativo del Sistema Educativo Nacional.

r) Flexibilidad.- Que permita adecuar la educación a las diversidades y realidades locales y globales, preservando la identidad nacional y la diversidad cultural, para asumirlas e integrarlas en el concierto educativo nacional, tanto en sus conceptos como en sus contenidos, base científica - tecnológica y modelos de gestión.

u) Equidad e inclusión.- Asegura a todas las personas el acceso, permanencia y culminación en el Sistema Educativo. Garantiza la igualdad de oportunidades a

comunidades, pueblos, nacionalidades y grupos con necesidades educativas especiales y desarrolla una ética de la inclusión con medidas de acción afirmativa y una cultura escolar incluyente con prácticas y discursos de equidad, erradicando toda forma de discriminación.

cc) Articulación.- Establece la conexión, fluidez, gradación curricular entre niveles del sistema, desde lo macro hasta lo micro-curricular, con enlaces en los distintos niveles educativos y sistemas y subsistemas del País.

dd) Unicidad y apertura.- El Sistema Educativo es Único, articulado y rectorado por la Autoridad Educativa Nacional, guiado por una visión coherente del aprendizaje y reconoce las especificidades de nuestra sociedad diversa, intercultural y plurinacional.

ee) Obligatoriedad.- Se establece la obligatoriedad de la educación desde el nivel de educación inicial hasta el nivel de bachillerato o su equivalente.

ff) Gratuidad.- Se garantiza la gratuidad de la educación pública a través de la eliminación de cualquier cobro de valores por conceptos de: matrículas, pensiones y otros rubros, así como de las barreras que impidan el acceso y la permanencia en el Sistema Educativo.

gg) Acceso y permanencia.- Se garantiza el derecho a la educación en cualquier etapa o ciclo de la vida de una persona. Se garantiza su acceso, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna.

ii) Escuelas saludables y seguras.- El Estado garantiza, a través de diversas instancias, que las instituciones educativas son saludables y seguras. En ellas se garantiza la universalización y calidad de todos los servicios básicos y la atención de salud integral gratuita.

kk) Pertinencia.- Para que la formación que reciben las y los estudiantes responda a las necesidades del entorno social, natural y cultural en los ámbitos local, nacional y mundial.

## Anexo 5

### **DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN**

#### **CAPÍTULO I**

#### **OBJETIVOS DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN**

Art. 19.- Objetivos.- Además de los establecidos en la Constitución de la República, el Sistema Nacional de Educación tendrá como objetivo el cabal cumplimiento de los principios y fines educativos definidos en la presente ley.

El Sistema Nacional de Educación forma parte del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad conforme lo establecido en la Constitución de la República. Por lo tanto, las políticas del Sistema Nacional de Educación observarán lo relativo al régimen del Buen Vivir.

Asegurarán el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del Régimen de Desarrollo en materia educativa y al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

El Estado en todos sus niveles y en ejercicio concurrente, planifica, provee, organiza y optimiza los servicios educativos considerando criterios técnicos, culturales, lingüísticos, de compensación de inequidades y territoriales de demanda. Define los requisitos de calidad básicos y obligatorios para el inicio de la operación y funcionamiento de las instituciones educativas.

Es un objetivo de la Autoridad Educativa Nacional diseñar y asegurar la aplicación obligatoria de un currículo nacional, tanto en las instituciones públicas, privadas y fiscomisionales, en sus diversos niveles: inicial, básico y bachillerato, y modalidades: presencial, semipresencial, a distancia y virtual. En relación a la diversidad cultural y lingüística se aplicará en los idiomas oficiales de las diversas nacionalidades del Ecuador.

El diseño curricular considerará siempre la visión de un estado plurinacional e intercultural.

El Currículo podrá ser complementado de acuerdo a las especificidades culturales y peculiaridades propias de las diversas Instituciones Educativas que son parte del Sistema Nacional de Educación.