

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Programa de Maestría en Gerencia para el Desarrollo

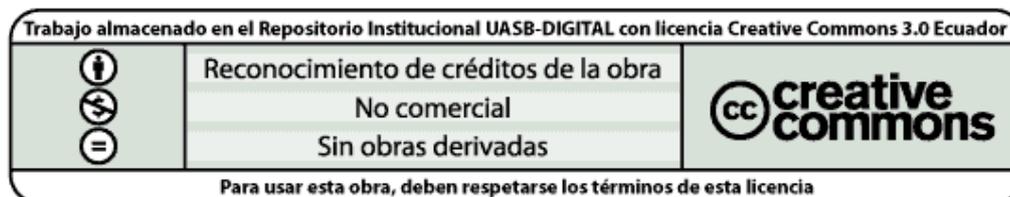
Mención en Gerencia Social

**La planificación territorial como base para la gestión
Ministerial. Caso: Ministerio de Educación, Subsecretaría de
Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)**

Autor: Vicente Alejandro Salazar Viana

Tutor: Doctor Gabriel Pazmiño Armijos

Quito, 2016



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis/monografía

Yo, Vicente Alejandro Salazar Viana, autor de la tesis intitulada La planificación territorial como base para la gestión Ministerial. Caso: Ministerio de Educación, Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Gerencia para el Desarrollo con mención en Gerencia Social en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha.

Firma:

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal analizar y describir el modelo de planificación territorial implementado por el Ministerio de Educación, a nivel Nacional, Zonal, Distrital y Circuital.

La Tesis está compuesta por cuatro capítulos. El Capítulo primero, describe de forma breve la reseña histórica de la planificación territorial en América Latina, así como en Ecuador, hace referencia al Marco Normativo Vigente con el que está sustentado el Nuevo Modelo de Gestión y detalla ciertos conceptos básicos que facilitan el entendimiento de la propuesta de planificación territorial

El Capítulo segundo, describe el Modelo de Gestión aplicado por el Ministerio de Educación a nivel Nacional, Zonal, Distrital y Circuital, y detalla sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, a fin de mejorar la educación de la población estudiantil a Nivel Nacional.

El Capítulo tercero, analiza y describe los procesos, actividades y modelos relevantes de seguimiento que actualmente aplica la Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), para garantizar que el modelo de gestión se ajuste a las necesidades propuestas por los usuarios. En este capítulo también se analizan los resultados obtenidos del Índice de Satisfacción al Usuario propuesto por el Ministerio de Educación, con el que se pretende evaluar ciertos aspectos relacionados con temas de calidad de atención y otros servicios que actualmente brindan las Coordinaciones Zonales de Educación.

Finalmente, en el Capítulo cuarto, se presentan las conclusiones y recomendaciones al trabajo de investigación realizado, a fin de contar con herramientas para formular el diagnóstico inicial del modelo de gestión educativa. La presente investigación servirá de insumo para la actualización del Plan Estratégico del Ministerio de Educación.

Todos los Capítulos exhibidos, compilan una serie de datos que han sido corroborados con la experiencia e información por parte del personal que actualmente forma parte del Ministerio de Educación (MINEDUC). El levantamiento de información al igual que el trabajo realizado, pretende que se tome en cuenta todas las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas con el objetivo de que se pueda fortalecer la gestión en temas de planificación territorial dentro del MINEDUC.

Dedicatoria

“La habilidad es lo que permite hacer ciertas cosas. La motivación determina lo que se hace. La actitud cuán bien se hace”

Lou Holtz

Dedico este trabajo a Dios y a todas las personas que han formado parte de mi vida y que de una u otra manera han apoyado en mi crecimiento a nivel personal y profesional. La tesis está dedicada con mucho cariño y amor a mis padres, a mi hermano y a mi amada esposa, ya que sin el apoyo incondicional de todos no hubiera podido lograr cumplir y desarrollar un trabajo acorde a mis expectativas laborales y personales.

De la misma manera dedico este trabajo de investigación a mi Director de Tesis el Dr. Gabriel Pazmiño, ya que sin su ayuda me hubiera sido imposible desarrollar todo el trabajo presentado.

Vicente Alejandro Salazar Viana.

Tabla de contenido

Capítulo primero.....	11
1.1. Antecedentes de la planificación en América Latina.....	11
1.1.1 La Planificación en América Latina	11
1.2. La planificación en Ecuador	13
1.2.1 Marco Normativo	17
1.2.2 Planificación y lineamientos, según la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).....	19
1.2.3 Características y elementos que conforman el concepto de desconcentración a nivel Ministerial	24
1.2.3.1 Características de la desconcentración.....	25
1.2.3.2 Elementos de la desconcentración	26
1.2.4 Características y elementos conforman el concepto de descentralización a nivel Ministerial	26
1.2.4.1 Características de la descentralización.....	28
1.2.4.2 Elementos de la descentralización	28
1.3. Objetivo general y objetivos específicos	29
1.3.1 Objetivo general	29
1.3.2 Objetivos específicos.....	29
Capítulo segundo	30
2.1. Antecedentes.....	30
2.2. Descripción del modelo de gestión educativa del Ministerio de Educación	36
2.2.1 Área Técnica.....	37
2.2.2 Área de Administración Escolar.....	39
2.2.3 Competencias del Ministerio de Educación	40
2.2.4 Descripción gráfica del Modelo de Gestión Educativa del Ministerio de Educación.....	40

2.2.4.1	Descripción del Modelo de gestión: Nivel Nacional	44
2.2.4.2	Descripción del Modelo de gestión: Nivel Zonal	46
2.2.4.3	Descripción del Modelo de gestión: Nivel Distrital	49
2.2.4.4	Descripción del Modelo de gestión: Nivel Circuital.....	53
2.2.5	El nuevo Modelo de Gestión Educativa del Ministerio de Educación en la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)	54
2.2.5.1	Distritos y Circuitos que forman parte de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ).....	57
2.3.	Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas del modelo de gestión educativa del Ministerio de Educación	59
2.3.1	Fortalezas.....	61
2.3.2	Debilidades	62
2.3.3	Oportunidades.....	63
2.3.4	Amenazas.....	63
Capítulo tercero	66
3.1.	Antecedentes, fundamentos y lineamientos de la conformación y estructuración de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)	66
3.1.1	Antecedentes.....	66
3.1.2	Fundamentos.....	67
3.1.3	Lineamientos	71
3.2.	La Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ) y la conformación de sus Distritos y Circuitos	73
3.2.1	Análisis de los procesos del modelo de planificación territorial en la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)	76
3.2.2	Funcionamiento de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)	88
3.2.2.1	Funcionamiento los Distritos y los Circuitos Educativos de la SEDMQ ..	89
3.2.3	Descripción de la metodología aplicada en el ámbito administrativo-financiero a nivel de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito	92
3.2.3.1	Seguimiento y monitoreo del Plan Anual de Inversiones de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)	93

3.2.3.2	Seguimiento y monitoreo a la ejecución presupuestaria y al desarrollo de actividades de la Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ).....	95
3.2.3.3	Importancia del seguimiento del Plan Anual de Inversiones de la Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)	96
3.2.3.4	Frecuencia con la que debe realizarse el seguimiento a la ejecución presupuestaria de la Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ).....	97
3.3.	Satisfacción del usuario a nivel de la Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), sus Distritos y Circuitos.....	98
3.3.1	Metodología.....	98
3.3.1.1	Índice de Satisfacción al Usuario (ISU).....	98
3.3.1.2	Metodología para levantamiento y procesamiento de la información	100
3.3.1.3	Muestreo Proporcional.....	100
3.3.2	Levantamiento de Información.....	102
3.3.3	Resultados.....	103
Capítulo cuarto	108
4.1.	Conclusiones.....	108
4.2.	Recomendaciones	110
Bibliografía	114
Anexos	116

Tabla de gráficos

Gráfico No. 1	18
Gráfico No. 2	31
Gráfico No. 3	32
Gráfico No. 4	33
Gráfico No. 5	34
Gráfico No. 6	35
Gráfico No. 7	36
Gráfico No. 8	43
Gráfico No. 9	60
Gráfico No. 10	61
Gráfico No. 11	68
Gráfico No. 12	76
Gráfico No. 13	79
Gráfico No. 14	80
Gráfico No. 15	89
Gráfico No. 16	90
Gráfico No. 17	91
Gráfico No. 18	94
Gráfico No. 19	104
Gráfico No. 20	105
Gráfico No. 21	106
Gráfico No. 22	107

Tabla de cuadros

Cuadro No. 1.....	21
Cuadro No. 2.....	55
Cuadro No. 3.....	57
Cuadro No. 4.....	58
Cuadro No. 5.....	82
Cuadro No. 6.....	87
Cuadro No. 7.....	99
Cuadro No. 8.....	101
Cuadro No. 9.....	103

Tabla de anexos

Anexo 1 “Indicadores de Educación (2006-2015)”	116
Anexo 2 "Guía de Reordenamiento de oferta educativa"	117
Anexo 3 "Formato de Encuesta de satisfacción al usuario"	138

Capítulo primero

1.1. Antecedentes de la planificación en América Latina

1.1.1 La Planificación en América Latina

Los conflictos sociales por los que atravesaban los países de Latinoamérica durante las décadas de los 50 y 60 instauraron la necesidad de contar con un instrumento de gobierno que favorezca el desarrollo de esta región. Con la aprobación de las resoluciones de la carta de Punta del Este¹, en la cual se establecieron condicionamientos de ayuda internacional para la elaboración e implementación de Planes Nacionales de Desarrollo económico y social a través de un mecanismo de alianza para el Progreso en el año de 1.961, se promovió a que los países de Latinoamérica inicien el diseño de planificación institucional con la intención de mejorar y racionalizar la prestación de servicios públicos y las acciones que efectúan las instituciones estatales.

El fomento del desarrollo económico-social de los pueblos y la integración de los países de América Latina se convirtió en una política de Estado aplicada por sus países miembros. Durante esta época también se promueve la filosofía de un nuevo Estado intervencionista y la introducción de cambios en los alcances de las funciones y compromisos que éste ejecutaría. En el caso de los países en vías de desarrollo, se lo relacionaba con el equilibrio social que el modelo generaría a través de las actividades del Estado.

La Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1.961, designó unánimemente la década 1.960-1.970 como el “Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”, esta declaración es considerada como el inicio de la formación del concepto de desarrollo como derecho humano. El rol del Estado, que hasta entonces había tenido un papel central, se enfocó en incrementar la capacidad de gestión de la administración pública a través de la planificación económica y en el redimensionamiento de los propósitos para el desarrollo socio-económico de los países.²

¹ En la Carta de Punta del Este se establecieron los objetivos, los principios básicos y los medios de acción de la alianza a fin de garantizar la planeación económica. Se fijó como meta principal la aceleración del desarrollo económico y la elevación de los niveles de vida.

² García Matamoros y Laura Victoria, El Derecho del Desarrollo como Base para la Construcción del Derecho al Desarrollo. Del primer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo (1.960) a la Declaración de las

Entre los años 60 y 70, la planificación nacional asumió un papel importante en el sector público convirtiéndose en un ente regulador de la economía de los países de América Latina que estaban en construcción, sus políticas estaban encaminadas hacia la modernización económica, política y social. Los gobiernos en esa época usaban a la planificación como un medio para redistribuir la riqueza a través de la formulación de la política económica³; no hay que olvidar que estas políticas se basaban en procedimientos con un esquema formal que daban lugar a una planificación normativa.

Posteriormente, durante los últimos años de la década de los 80 y a lo largo de la década de los 90, las políticas del Consenso de Washington⁴ orientadas a la apertura económica y de mercado redujeron las políticas nacionalistas y disminuyeron la regulación del Estado. La planificación estratégica fue el método que reemplazó a la planificación nacional.

Para inicios del año 2.000, los países de la región tienden a retomar la planificación nacional y coinciden en dar mayor importancia a variables como: la descentralización, la participación ciudadana en la política pública y la influencia de los movimientos sociales a favor de los derechos humanos y ciudadanos. Precisamente son estas variables las que determinan procesos democráticos-participativos que tienen como finalidad reorganizar los sistemas de gobernabilidad de un Estado. La planificación durante este periodo se torna más compleja, debido a que se promueve la visión planificadora a nivel nacional, la cual engloba la concepción de territorios y regiones, gestión pública por procesos, calidad de vida y bienestar de la población.

En esta época la planificación se consolida en un modelo integral, el cual contemplaba la participación activa de los diferentes sectores, es así que para conseguir los resultados esperados se propone que la planificación se oriente en un enfoque por resultados en el que se incluyan normas, procedimientos de gestión y presupuesto por resultados con

Naciones Unidas para el desarrollo (1.986), en *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional* N°. 9, Bogotá, ISSN 1692-8156, 2007, págs. 235-272.

3 La política económica se asocia casi de manera automática con el control del ciclo económico. Las variaciones en la demanda agregada pueden provocar fluctuaciones a corto plazo en la producción y el empleo. Las políticas monetarias y fiscales, en la medida en que influyen sobre la demanda agregada, pueden afectar a estas fluctuaciones, evitando, o corrigiendo, los resultados no deseados. (Serrano 2006)

4 El Consenso de Washington fue presentado como documento de trabajo por el economista John Williamson del Institute for International Economics en noviembre de 1989. Allí se mencionaban diez políticas económicas necesarias para promover el crecimiento de los países: 1) Disciplina fiscal; 2) Reordenamiento de las prioridades del gasto público; 3) Reforma Impositiva; 4) Liberalización de las tasas de interés; 5) Una tasa de cambio competitiva; 6) Liberalización del comercio internacional; 7) Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas; Privatización; 9) Desregulación y 10) Derechos de propiedad.

mecanismos de evaluación que conduzcan a un sistema que vincule la formulación y la gestión de los Planes de Desarrollo.

Tradicionalmente, la planificación en Latinoamérica mantenía la idea de obtener resultados en el corto plazo, en un principio la planificación aterrizaba únicamente en el proceso del planeamiento de las políticas públicas, en donde se dejaba de lado el seguimiento a la ejecución y gestión de las mismas, convirtiéndose así en una planificación que no se ponía en práctica y era a su vez muy alejada de las decisiones de los gobiernos y de la estructura organizacional del Estado.

Al presente, considero que la tendencia planificadora especialmente en los países Latinoamericanos concentra una idea de participación activa en todos los niveles, manteniendo una estrategia de integración entre la sociedad y el Estado como rector y regulador de las políticas públicas.⁵

1.2. La planificación en Ecuador

Como habíamos mencionado para los años 60, los países de Latinoamérica iniciaron un proceso de planificación nacional a partir de la aprobación de la Carta de Punta del Este, de este modo Ecuador tuvo su propia versión plasmada en el denominado Plan General de Desarrollo Económico y Social para 1.964-1.973. Este plan establecía las obligaciones del Estado respecto al uso eficaz de los recursos nacionales y a la promoción del desarrollo económico y social. El Estado debía cumplir con lo establecido en el plan plurianual que estaba considerado como obligatorio y orientador para el sector público y privado, respectivamente.

Pese al carácter obligatorio del plan, las acciones de los gobiernos no estaban alineadas a la planificación por lo que la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica elaboró el nuevo Plan de Desarrollo del Ecuador (1.970-1.973), sin embargo, este plan no tuvo mucha duración ya que con la llegada de un nuevo gobierno militar⁶, a través de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica se construyó el nuevo Plan Integral de Transformación y Desarrollo (1.973-1.977), el cual buscaba desterrar la pobreza, superar el atraso, e implementar un modelo de desarrollo ecuatoriano basado en

⁵ Trabajo de Maestría: "La Planificación como base para la Gestión Pública en Ecuador", Vicente Alejandro Salazar, Quito-Ecuador, 2013, págs. 2-4.

⁶ Presidente de la República del Ecuador. Guillermo Rodríguez Lara, Comandante General del Ejército (1972-1976).

planificación. Este plan terminó en el año 1.977 con la participación de las autoridades de esa época, la evaluación formal de resultados fue entregada en el año 1.979.

La Constitución del Ecuador de 1.978 creó el Consejo Nacional de Desarrollo, organismo encargado de fijar las políticas económicas y sociales orientadas a la construcción de planes de desarrollo para el país, así el tercer plan oficial en el país fue el Plan Nacional de Desarrollo (1.978-1.984), el cual tenía como premisa fundamental continuar con los procesos y actividades pendientes desarrolladas en el plan anterior y a su vez incorporar nuevas actividades de planificación, las cuales estén alineadas a mejorar las condiciones de vida de los sectores sociales con características de desigualdad⁷.

La planificación nacional perdió su importancia dentro de la política económica a partir de 1.984 con el gobierno de León Febres Cordero. El denominado Plan de Desarrollo (1.985-1.988), que carecía de estrategias orientadas hacia el progreso nacional, mostró una serie de falencias en aspectos relacionados con beneficiarios y grupos vulnerables, esta fue una de las épocas más críticas a nivel país ya que la consolidación de resultados reflejó un claro retroceso en el proceso de planificación ecuatoriano.

Entre 1.988 y 1.992 el Plan de Desarrollo Nacional elaborado por el gobierno de Rodrigo Borja encaminó sus acciones hacia el desarrollo del país y a la redistribución de la riqueza, este plan pretendió resolver y acoger todos los inconvenientes de los planes anteriores, a pesar de ello no podríamos afirmar que fue exitoso ya que las condiciones de vida de los ecuatorianos habían cambiado e inclusive el crecimiento poblacional dificultaba que todos los grupos sean incluidos en la propuesta del nuevo Plan de Desarrollo.

Posteriormente, el gobierno de Sixto Durán Ballén publicó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos y junto con ello se creó el Consejo Nacional de Modernización del Estado que estaría encargado de la planificación, ejecución, control y evaluación del proceso de modernización del Estado.

Para el año de 1.998 el Ecuador implantó por primera vez un sistema nacional de planificación que sería manejado por la oficina de Planificación Nacional, un organismo técnico y participativo que contaba con la cooperación de los gobiernos autónomos y de los

⁷ La desigualdad es un fenómeno multidimensional, fruto de complejas relaciones de poder en las que diversos factores se combinan para producir una distribución asimétrica de ventajas y desventajas. Estas relaciones de poder construyen estructuras duraderas, pero son estáticas. Por eso las desigualdades son persistentes, pero cambian con el tiempo, las viejas formas de inequidad se transforman y se entrelazan con nuevas disparidades. (Rolando Cordera 2008)

grupos sociales. Por lo tanto, este sistema de planificación nacional planteaba los objetivos y metas nacionales en relación al desarrollo económico y social que debían ser alcanzadas. Sin embargo, sus funciones quedaron relegadas a un segundo plano cuando se vio la necesidad de crear una dependencia de la Presidencia de la República, que sustituyó planes de desarrollo que fueron construidos participativamente.

Si bien, en los años 90, el Plan Nacional no lograba proyectar una planificación nacional, la planificación local surgió a través de las estrategias territoriales implantadas por los gobiernos municipales y consejos provinciales bajo el amparo de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, y con el auspicio de los Programas de Desarrollo Municipal del Banco Ecuatoriano de Desarrollo, y de las agencias de cooperación internacional. Por lo tanto, los planes locales no lograron provocar un impacto a nivel nacional a pesar de que fueron formulados participativamente y con visión estratégica.

Durante los años de gobierno de Lucio Gutiérrez se instauró como organismo responsable y rector de la planificación nacional a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, un cambio bastante significativo en comparación con los sistemas de planificación anteriores, ya que la conceptualización y ordenamiento⁸ territorial pasan a ser prioridad de la política planificadora.

Las estrategias de gobierno de Rafael Correa orientadas hacia la planificación, descentralización, desconcentración, redistribución y recuperación del papel Estatal otorgaron mayor importancia a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), que junto con la participación de instituciones públicas, privadas y de ciertos representantes de organizaciones sociales, construyeron el Plan Nacional de Desarrollo (2.007-2.010), el Plan Nacional del Buen Vivir (2.009-2.013) y el Plan Nacional del Buen Vivir (2.013-2.017), los cuales procuran beneficiar a la mayor cantidad de la población ecuatoriana a nivel nacional.

En este gobierno, se crea una Coordinación de Planificación en cada ministerio, con el fin de articular la planificación y gestión sectorial con los objetivos y políticas nacionales de desarrollo determinados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

⁸ El ordenamiento territorial significa, vincular la población y sus actividades con el territorio y sus atributos, según el marco definido por la estrategia de desarrollo y las actividades que la configuran, en atención a los valores e intereses de la sociedad. En consecuencia, para desarrollar esta idea de ordenamiento territorial es necesario reconocer y caracterizar tres componentes principales: i) los valores e intereses de la sociedad; ii) los sistemas naturales, con sus factores y su funcionamiento; y iii) el diseño territorial actual (la población y sus características, los paisajes y los usos que ha generado este diseño). (Ulloa 2001)

También, se crea el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa que tiene por objeto organizar la planificación y promover el logro de los objetivos del régimen de desarrollo y el régimen del Buen Vivir⁹. Este sistema conjuntamente con la aplicación de lineamientos y estrategias intenta abarcar y estandarizar una política planificadora direccionada a los diferentes grupos vulnerables.

De la misma manera se aplican políticas de forma democrática en las que se logre impulsar la reforma de la Función Ejecutiva a través de procesos de descentralización y desconcentración, para ello se emitieron los lineamientos estructurales para organizar las unidades administrativas en los niveles de dirección, asesoría, y apoyo de los ministerios de coordinación, secretarías nacionales e institutos pertenecientes al Estado; también se homologan las estructuras internas de las instituciones públicas del Ejecutivo, y adicionalmente, se pretende mantener unidades de planificación en cada ministerio sectorial.

Dentro de las actividades principales propuestas en este gobierno en temas de planificación, se estableció la obligación de que todas las instituciones deberán contar con un modelo de gestión y matriz de competencias que avalen sus cambios estructurales, los cuales serán sometidos a la aprobación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y del Ministerio de Relaciones Laborales (MRL).

Por último, considero que la estrategia de planificación propuesta en este periodo se basa en dos puntos fundamentales que son: El nuevo modelo del estado, que se enfoca en la descentralización y desconcentración a través de los gobiernos autónomos descentralizados y coordinaciones territoriales, y, la participación activa ciudadana. La planificación en este periodo toma un rol protagonista a nivel de la gestión Ministerial ya que pretende defender una serie de métodos de control de resultados que conlleven al gobierno central a conseguir sus objetivos y metas de desarrollo del Plan Nacional del Buen Vivir, manteniendo un equilibrio entre las funciones y procedimientos de la función ejecutiva y de los gobiernos desconcentrados y descentralizados.¹⁰

⁹ EL Buen Vivir es un principio constitucional basado en el 'Sumak Kawsay', que recoge una visión del mundo centrada en el ser humano, como parte de un entorno natural y social. (Educación s.f.).

¹⁰ Trabajo de Maestría: " La Planificación como base para la Gestión Pública en Ecuador ", Vicente Alejandro Salazar, Quito-Ecuador, 2013, págs. 5-8.

1.2.1 Marco Normativo

La planificación territorial como base para la gestión Ministerial se constituye como un método de intervención con el que se traza un plan de trabajo para un territorio a nivel Nacional, Zonal, Distrital y Circuital, durante un tiempo determinado. A través de este plan de intervención se intenta introducir cambios en las tendencias de planificación de una sociedad, es por ello que todas las acciones encaminadas por las distintas entidades ministeriales deberán formularse en concordancia con los lineamientos y estrategias dadas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

A su vez, la planificación territorial está vinculada al desarrollo de una sociedad y al interés Nacional, es así que la representatividad de los niveles desconcentrados y descentralizados facultan los cuatro niveles de gestión (Nacional, Zonal, Distrital y Circuital), conforme lo establece el artículo 27.- “Niveles Desconcentrados” de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI). Además, el Plan Nacional del Buen Vivir (2.013-2.017) del Ecuador, aporta con una serie de principios y orientaciones sobre la realidad nacional marcando así la relación directa de la planificación territorial con la política y metas establecidas por el Gobierno Central para alcanzar la mejora de las condiciones de los grupos sociales más vulnerables.

La importancia de la planificación territorial en la gestión Ministerial dentro de un sistema participativo según SENPLADES, involucra el diagnóstico situacional, la determinación de las necesidades, el establecimiento de prioridades y el mejoramiento del desempeño de todas las áreas en una institución. El análisis de cada uno de los puntos mencionados conlleva a revalorizar la democracia y a mejorar la planificación descentralizada, desconcentrada y participativa; es por ello que el Ministerio de Educación ha direccionado su rol en mejorar su planificación territorial, partiendo de un marco legal global, el mismo que habilita un conjunto de actividades de desconcentración y descentralización que se han puesto en marcha para alcanzar de manera exitosa la reestructura institucional.¹¹

¹¹ Plan de Tesis “La planificación territorial como base para la gestión Ministerial. Caso: Ministerio de Educación, Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)”, Vicente Salazar, pág. 1.

Gráfico No. 1

Marco legal que habilita la implementación del Nuevo Modelo de Gestión Educativa



Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración propia.

A continuación, se describe el marco normativo que fundamentara el trabajo de investigación:

- La Constitución establece en su artículo 275 que el Estado “planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución”. Además, en este sentido, la Constitución establece que el sistema ecuatoriano de planificación es descentralizado y participativo. Específicamente, el artículo 279 indica que “El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará.
- Decreto Ejecutivo No. 878 de enero de 2.008, el cual dispone que las entidades y organismos que conforman la Administración Pública Central e Institucional elaboren una matriz de competencias desconcentrada y descentralizada; y que organicen administrativamente y territorialmente sus respectivas entidades, a partir de las 9 zonas administrativas.
- Decreto Ejecutivo No. 729 del 11 de abril de 2.011, que crea el Comité de Gestión Pública Interinstitucional con el fin de coordinar la implementación

del Modelo de Reestructuración de la Gestión Pública institucional en la Función Ejecutiva; en cuya Disposición General Segunda se determina que el Comité emitirá, mediante una Norma Técnica, los lineamientos generales del Modelo.

- Acuerdo Interministerial No. 996 emitido el 15 de diciembre de 2.011 que Determina la Norma Técnica de Reestructuración de la Gestión Pública institucional y define el Modelo de Reestructuración de la Gestión Pública.
- Emisión de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) publicada en el Registro Oficial No. 417, el 31 de marzo de 2.011, que dictamina cambios profundos en los objetivos, estrategias y conceptos de la educación nacional, reorganizando los niveles de la Autoridad Educativa Nacional, en el marco del Nuevo Modelo de Gestión Educativa (NMGE).
- Acuerdo Ministerial No. 181-11, de 09 de mayo de 2.011, que delega competencias a las Subsecretarías de Educación de los Distritos de Guayaquil, Metropolitano de Quito y Coordinaciones Zonales, a más de las atribuciones y obligaciones constantes en la Ley Orgánica de Educación Intercultural.
- Acuerdo Ministerial 347-11 de 6 de octubre de 2.011 resuelve desconcentrar las competencias del manejo presupuestario en las Coordinaciones Zonales.
- Emisión del Acuerdo Ministerial No. 020 -12, de 25 de enero de 2.012, que expide el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos.

Finalmente, todo el marco normativo descrito anteriormente permitirá la comprensión y entendimiento del trabajo de investigación.

1.2.2 Planificación y lineamientos, según la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

Con la aprobación de la constitución en el año 2008, el Estado Ecuatoriano, ve como una de las necesidades principales establecer una serie de lineamientos que promuevan el reordenamiento territorial a nivel nacional. Estos lineamientos permiten estandarizar herramientas y procesos para lograr una integración en todos los niveles de gobierno. Las metodologías y políticas aplicadas dependerán de la participación activa del Gobierno Central, Gobiernos Autónomos Descentralizados y todos los involucrados en el proceso, es así que las políticas públicas acogidas por el gobierno contemplaran un grado de control, el

cual conlleve a realizar el seguimiento y evaluación adecuado a las unidades desconcentradas para mantener una cohesión directa con los objetivos planteados en el Plan Nacional del Buen vivir.

Dentro de los lineamientos propuestos por (S. N. SENPLADES 2013), en cuanto al ordenamiento territorial, surge la necesidad de realizar un análisis de la situación actual a fin de acercarnos a la realidad territorial. La Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, propone que, para la consecución del Buen Vivir, las entidades tienen la obligación de articular sus planes al Plan Nacional del Buen Vivir y gestionar así sus competencias promoviendo el cumplimiento de derechos a toda la ciudadanía.

De la misma manera propone que para el ejercicio del ordenamiento territorial, los gobiernos regionales y provinciales deben motivar a que se realice un planeamiento físico tomando muy en cuenta la gestión de suelo, su tratamiento y regulación en el territorio. Para ello las entidades y gobiernos autónomos, deberán utilizar todos los instrumentos y estándares propuestos por la Secretaria Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, velando por la adecuada articulación entre la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, así como la coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de gobierno.

La definición del ordenamiento territorial, permite mejorar la gestión territorial, es decir promover el desarrollo y construir la inclusión y equidad que deben brindar cada una de las instituciones y gobiernos autónomos a fin de propiciar el crecimiento con los actores locales.

La gestión territorial se traduce en el mejoramiento de la planificación territorial manteniendo un trabajo en conjunto con otras entidades del sector público. Toda la planificación que se realiza en base al ordenamiento permite incentivar actividades de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial direccionadas a que los ciudadanos y ciudadanas de un determinado nivel ya sea en forma individual o colectiva puedan formar parte de lo público y así puedan tomar protagonismo en la gestión a través de la participación ciudadana.

Partiendo del ordenamiento territorial se construyen una serie de lineamientos que permitan la consecución de los objetivos que plantea el Plan Nacional del Buen Vivir. En el Ecuador, la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), crea un manual de lineamientos técnicos destinados a mejorar la orientación planificadora de los

gobiernos centrales y autónomos que forman parte del aparato estatal del país. El manual descrito anteriormente presenta cuatro posibles modelos territoriales que pueden adaptarse a las diferentes dependencias ministeriales, tomando en cuenta sus competencias y facultades.

Los modelos territoriales presentados permiten saber cuáles serán los niveles desconcentrados de las distintas carteras de Estado, todos los modelos presentados toman en cuenta los servicios que cada una de las instituciones prestan en un territorio determinado. Así mismo las modalidades territoriales en base a sus tipologías, permiten posteriormente establecer cuáles son las facultades y competencias que cada entidad aplicará bajo una lógica de distribución equitativa en el territorio (Ver Cuadro No. 1).

De la misma manera los modelos territoriales, admiten establecer el alcance de las entidades en términos de participación, teniendo muy en cuenta la gestión por bienes y servicios que realiza cada entidad. Las tipologías sectoriales facilitan el desarrollo de estrategias en base a la naturaleza de sus competencias. A continuación, se presenta un cuadro resumen de los posibles modelos propuestos por (SENPLADES 2014), dentro de los cuales se enmarca el tema de investigación propuesto:

Cuadro No. 1

Modelos Territoriales de acuerdo a su tipología sectorial institucional

Tipo	Tipología	Ámbito	Nivel
1	Privativa	Las competencias institucionales, productos y servicios, por su naturaleza, no son susceptibles de ser descentralizadas.	Central, Zonal
2	Alta desconcentración baja descentralización	Las competencias institucionales, productos y servicios que requieren un alto nivel de desconcentración.	Central, Zonal, Distrital, Circuital
3	Alta descentralización baja desconcentración	Las competencias institucionales, legalmente corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados.	Central, Zonal
4	Sectores estratégicos	En sectores de decisiva influencia económica, social, política y ambiental, el Estado se reserva todas las competencias y facultades.	Central, Zonal

Fuente: Norma Técnica de Desconcentración, 2013, SENPLADES.

Elaboración propia.

La construcción de lineamientos exige al gobierno central diseñar y aplicar mecanismos de coordinación entre los actores, para lograr la articulación de modelos territoriales que consoliden y fortalezcan el Sistema Nacional de Planificación Participativa. Los desafíos que se vayan mostrando con el pasar del tiempo concentran procesos de

evaluación continua y permanente de los resultados que se obtengan en el interior de los territorios.

Independientemente, del modelo de planificación que se aplique, las diferentes entidades del Estado deben propiciar el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos para alcanzar el Buen Vivir, por lo tanto, la función Ejecutiva debe formular lineamientos que fortalezcan la equidad social y territorial.

Para la elaboración de los lineamientos se deberán conformar mesas de trabajo en todos los niveles de gestión, que vayan de abajo hacia arriba, ya que solo así se podrán obtener resultados que determinen las necesidades locales desde diferentes ejes de trabajo.

Los consejos sectoriales y la participación activa de todos los involucrados permite generar lineamientos prácticos que se asemejan a la realidad, ahora bien, no podemos afirmar que existe un camino trazado para desarrollar una planificación con lineamientos adecuados, sin embargo, lo que si debemos perseguir es que se garantice que los servicios tomen en cuenta la cobertura y la población a la que están dirigidos.

Los lineamientos propuestos por SENPLADES, impulsan la reducción de inequidades al igual que fortalecen el desarrollo del país, la coordinación y la gestión, admiten que la planificación cuente con instrumentos que respondan a la integración intersectorial. Sin embargo, no hay que olvidar que pueden existir riesgos que dificultan el desarrollo los procesos al igual que el crecimiento equilibrado, las relaciones que existen entre los distintos niveles de gobierno no son lineales, la discordancia de lo planificado dificulta notablemente que se cumplan con los compromisos y acuerdos establecidos en las formulaciones previas de los lineamientos.

Hemos visto con el pasar del tiempo que es muy difícil poder aplicar las mismas condiciones y herramientas para los gobiernos. Actualmente, en el país se mantiene la idea de realizar una serie de esfuerzos que muestren y aterricen la idea de una supuesta descentralización. El rol planificador en este proceso toma un protagonismo indudable, la formulación y elaboración de las políticas públicas de cierta manera dependen de una planificación adecuada, por ello, el gobierno central debe fortalecer el proceso de planificación en las instituciones estatales, a fin de que se garanticen modalidades de prestación de servicios más óptimas y eficaces.

Considero, que los esfuerzos por parte del gobierno central y la Secretaría de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) son grandes, sin embargo, queda mucho trabajo

por hacer ya que los procesos de planificación y desarrollo territorial deben ajustarse tomando en cuenta el crecimiento de la población y el territorio¹².

El ordenamiento territorial debe mejorar la localización de todas las personas a fin de que se puedan comprender los procesos sociales, culturales y económicos que viven realmente las personas a nivel rural y urbano. La ordenación territorial es muy compleja, sin embargo, es una función pública que debe apoyarse de todo tipo de instrumentos (convenios, leyes, decretos), si pretende mejorar el desarrollo y bienestar de los ciudadanos.

Según los lineamientos dados por (SENPLADES 2013), *“La aplicación de los lineamientos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, requiere el diseño de estrategias a aplicarse conjuntamente por parte de los actores de la planificación, con la finalidad de fortalecer y consolidar, progresivamente, el Sistema Nacional Descentralizado de planificación Participativa y, a la par, las capacidades de sus operadores”*. Los niveles desconcentrados administrativos propuestos de planificación (zonas, distritos y circuitos), admiten una mejor organización de las entidades.

La SENPLADES, para garantizar el desarrollo normativo, diseña el Sistema Nacional de Información¹³, es así que determina que el ingreso de la información dependerá únicamente de las zonas, distritos y circuitos y deberá ser realizada de forma mensual. Toda la información obtenida ayudara a elaborar estrategias para la elaboración de los Planes del Buen Vivir. Adicionalmente se propone que el desarrollo de los lineamientos técnicos diseñados, deben difundirse en todos los niveles desconcentrados ya que así se podrán alcanzar niveles de homologación la mayoría de actividades.

Finalmente, hay que tener en cuenta que todas las propuestas que estén alineadas hacia la desconcentración territorial cuentan con el apoyo de cooperación internacional el cual se convierte en un mecanismo muy valioso para el gobierno central, ya que la

¹² El territorio es el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza, física o inmaterial: el espacio de vida de un animal, el área de aparición de una especie vegetal, el ámbito de difusión de una lengua o de cualquier otra práctica social, etc. Cuando se atribuye a un grupo humano complejo (un pueblo, una nación, una sociedad) se convierte en uno de los integrantes fundamentales de su proyecto común: en soporte y recurso básico, ámbito de vida, paisaje propio e invariante en la memoria personal y colectiva. En definitiva, en el espacio geográfico en el que se vive y que corresponde manejar y administrar para bien de los individuos y del conjunto de la comunidad. Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia, Barcelona: nº 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31.

¹³ El Sistema Nacional de Información (SNI), es coordinado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y constituye el conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas. Código de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 33 Registro Oficial No.306, año 2010. (Información s.f.)

cooperación externa financia una serie de proyectos orientados al desarrollo desde varias perspectivas. La mayoría de créditos provenientes de la cooperación internacional son de carácter no reembolsable, es por ello que esta herramienta refuerza la integralidad de los lineamientos y al mismo tiempo establece metodologías de seguimiento a la articulación de la gestión descentralizada que promueve SENPLADES.¹⁴

1.2.3 Características y elementos que conforman el concepto de desconcentración a nivel Ministerial

La desconcentración educativa debe ser propuesta como un proceso político y pedagógico, capaz de servir a la superación de las desigualdades y exclusiones ante el saber y la cultura y a la participación en un proceso de desarrollo social y económico que garantice los derechos fundamentales para todos.

Desde la perspectiva de derechos, se articulan las concepciones sobre desarrollo, participación, la reforma democrática del Estado y el desarrollo de las capacidades de las personas con las responsabilidades estatales y no estatales para su cumplimiento.

Desconcentrar significa transferir ciertas competencias para articular procesos, productos y servicios en los niveles territoriales, y con ello conseguir la garantía efectiva de los derechos ciudadanos, como es en este caso el derecho a la educación.

- **Desconcentración**

En cuanto a la desconcentración (Conam 2001), establece que *“la desconcentración es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más atribuciones, así como los recursos necesarios para su cumplimiento”*.

Para (Cáceres 2005), *“la desconcentración debe ser entendida como un proceso en el que se amplía el ámbito donde se ejercen los derechos de las personas. Lo cual implica que debe ser vista también como un proceso de identificación y precisión de las obligaciones que generan tales derechos”*.

Según el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos (Acuerdo Ministerial No. 020-12), la desconcentración es *la “Transferencia de competencias de una entidad administrativa del nivel nacional a otra jerárquicamente dependiente (nivel*

¹⁴ Trabajo de Maestría: " La Planificación como base para la Gestión Pública en Ecuador ", Vicente Alejandro Salazar, Quito-Ecuador, 2013, págs. 9-12.

regional, provincial o distrital), siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento.

Por otro lado, el modelo de planificación territorial propuesto por (Boisier 2014), establece que se deben trabajar con distintos niveles de desconcentración si se pretende brindar servicios de calidad a través de establecimientos educativos.

1.2.3.1 Características de la desconcentración

- Traslado de competencias de una persona jurídica a un órgano que le está subordinando, puede estar relacionado a una o varias funciones, todo dependerá de la entidad y de las actividades que se requieran desconcentrar.
- Las funciones trasladadas generalmente son nacionales. Esto implica que dichas funciones pasan a formar parte de la entidad desconcentrada.
- Los organismos desconcentrados no gozan de autonomía económica, en la mayoría de ocasiones el accionar en el ámbito económico depende de las directrices que otorguen los organismos centralizados.
- La autonomía técnica de las entidades desconcentradas es la verdadera justificación de la desconcentración.
- Los organismos desconcentrados no cuentan con patrimonio propio.
- Las entidades desconcentradas son creadas por una disposición jurídica y son regidas por una ley o acuerdo del Ejecutivo según sea el caso.
- La competencia exclusiva de las entidades desconcentradas suele ser de cierta manera muy limitada ya que está sometida al poder central.
- Aprueba que las entidades operativas desconcentradas estén articuladas a uno o varios proyectos, siempre y cuando responda a las necesidades de la población.
- Admite una administración en territorio facultando así la capacidad de dar respuesta a necesidades urgentes.
- Permite la toma de decisiones oportunas y eficaces en territorio.
- Facilita a que la ciudadanía pueda acceder a los diferentes servicios, de forma más cercana, ágil y eficiente. El acceso a servicios generalmente se lo realiza a través de ventanillas o sistemas de servicio.

- Admiten que se pueda aprovechar de manera eficaz y eficiente todas las capacidades instaladas en los diferentes niveles de gestión.
- Garantiza que, en cada uno de los diferentes niveles desconcentrados, exista una oferta y demanda adecuada de servicios a toda la población.

1.2.3.2 Elementos de la desconcentración

- La normatividad, planeación y control permanecen centralizados, en cambio, las decisiones aplicativas de tales normas y la prestación de servicios se desconcentran.
- La participación activa por parte de todos los actores es fundamental para lograr establecer entidades desconcentradas fuertes. La participación y la integración con la población fortalece los procesos de desconcentración.
- La desconcentración es de carácter decisorio. Le permite al ciudadano obtener un servicio, cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos en forma cercana y eficaz.
- En la desconcentración se debe evitar el fraccionamiento de las dependencias. Con el fraccionamiento se podrían duplicar funciones de las entidades y por ende se podría perder el sentido primordial de la desconcentración.¹⁵

1.2.4 Características y elementos conforman el concepto de descentralización a nivel Ministerial

En consideración a que en el Ecuador el aparataje estatal es bastante centralizado y a que a pesar de todos los esfuerzos realizados no se han alcanzado las metas propuestas, se crea la necesidad de reforzar la idea de una descentralización participativa basada en la racionalización pública. La reestructuración del Estado permite consensuar esfuerzos en formar niveles intermedios de gobierno los cuales, integren el esfuerzo nacional con el local.

La descentralización en el ámbito educativo implica una readecuación de las relaciones que existen entre el Estado y la sociedad civil, basadas en la transferencia de competencias que van de un orden central a otro de carácter provincial o cantonal.

¹⁵ Tesis “Causas y efectos de la desconcentración administrativa en los Procesos de Gestión Educativa de la Dirección Provincial de Educación de la Provincia de Pichincha”, María Cristina Salazar Alava, Quito-Ecuador, Julio, 2010, págs. 14-16.

La Secretaría Nacional de Desarrollo y Planificación (SENPLADES), establece que la descentralización, contiene elementos de redistribución del poder y democratización de las sociedades que conforman el modelo actual de planificación territorial de la gestión Ministerial. Este concepto está fundamentado en un nuevo modelo de Estado, el cual está orientado a la recuperación de su capacidad de rectoría, regulación, control, coordinación. Adicionalmente, admite la idea de que se acentúe el rol de la redistribución y la racionalización de la administración pública con clara división de competencias. A continuación, se detallan algunos conceptos de descentralización que se enmarcan dentro de la normativa ministerial.

- **Descentralización**

Según, (Conam 2001), la descentralización está generalmente referida a la distribución de competencias entre los distintos entes territoriales de un Estado: *“Transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, de las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos [...]”*.

(Borja 1997), define a la descentralización como *“la transferencia en favor de autoridades inferiores o corporaciones autónomas de una parte de la autoridad y responsabilidad del gobierno central, para descongestionar su trabajo y promover la más eficiente prestación de los servicios públicos”*.

Según el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos (Acuerdo Ministerial No. 020-12), la descentralización *“Comprende la transferencia de competencias, atribuciones, funciones, responsabilidades y recursos desde el nivel de gobierno central hacia los niveles de gobierno autónomos descentralizados (subnacionales). El proceso de descentralización se sustenta en tres ámbitos: administrativo, político y fiscal”*.

Es importante entender como el concepto de descentralización en el sistema educativo, pretende establecer la necesidad de contar con mecanismos ágiles y eficientes que aprueben la consecución y elaboración de programas y proyectos educativos enmarcados en todos los niveles. Los niveles descentralizados deben garantizar una gestión adecuada en el ámbito educativo siempre y cuando se tomen en cuenta la mayoría de los lineamientos y estrategias aplicadas a favor de las personas que forman parte del sistema educativo.

1.2.4.1 Características de la descentralización

- Concede una gestión independiente de la administración central y asigna varias competencias.
- Los organismos descentralizados toman muy en cuenta las necesidades locales es decir necesidades propias para que se presente la autonomía.
- Hay un traslado de competencias desde la administración central del Estado a las nuevas personas jurídicas.
- En el aspecto de autonomía financiera, la entidad debe tener su propio patrimonio y presupuesto diferentes a los de la nación.
- En lo referente a la autonomía administrativa, se pueden organizar internamente y de manera autónoma.
- Se basa en un principio de autarquía (Organización política y económica de un estado fundamentada en la autosuficiencia).
- El Estado ejerce tutela sobre todos los niveles de descentralización.

1.2.4.2 Elementos de la descentralización

- Asignación de competencias y funciones amplias y decisorias al ente de la descentralización.
- Conferir a la unidad territorial descentralizada capacidad de creación para hacer ejecutar las decisiones, evitar el centralismo.
- Disponibilidad de recursos propios por el ente descentralizado.
- Transferencia de recursos, estable, predecible. Autonomía financiera.
- Coordinación de las acciones de diferentes entidades públicas en el territorio del ente descentralizado.
- Tendencia progresiva a entregar responsabilidad al ente descentralizado, vía delegación, de los servicios que se presten en su territorio y que se dirigen principalmente a la población de ese territorio.
- Desarrollo de nuevos y más amplios dispositivos de participación política y social.¹⁶

¹⁶ La Descentralización: "Tercer curso Centroamericano en Gestión Urbana", Edgard Herrera Z., San Salvador-El Salvador, Junio, 2013, págs. 6-8.

Toda la información antes expuesta, permite satisfacer el análisis planteado para el primer objetivo específico de la investigación. A continuación, se detallan los objetivos propuestos en la investigación.

1.3. Objetivo general y objetivos específicos

1.3.1 Objetivo general

Analizar el modelo de planificación territorial implementado por el Ministerio de Educación, a nivel Nacional, Zonal, Distrital y Circuital.

1.3.2 Objetivos específicos

- Exponer los antecedentes de la planificación territorial y los lineamientos dados por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).
- Describir el modelo de gestión educativa del Ministerio de Educación a nivel Nacional, Zonal, Distrital y Circuital.
- Describir el modelo de planificación territorial aplicado por la Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ).
- Detallar los procesos y actividades relevantes que contempla el modelo de planificación territorial implementado por la Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ).¹⁷

¹⁷ Plan de Tesis “La planificación territorial como base para la gestión Ministerial. Caso: Ministerio de Educación, Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)”, Vicente Salazar.

Capítulo segundo

Modelo de Gestión Educativo del Ministerio de Educación

2.1. Antecedentes

El Ministerio de Educación (MINEDUC), entidad rectora en el ámbito educativo tiene la misión de *“Garantizar el acceso y calidad de la educación inicial, básica y bachillerato a los y las habitantes del territorio nacional, mediante la formación integral, holística e inclusiva de niños, niñas, jóvenes y adultos, tomando en cuenta la interculturalidad, la plurinacionalidad, las lenguas ancestrales y género desde un enfoque de derechos y deberes para fortalecer el desarrollo social, económico y cultural, el ejercicio de la ciudadanía y la unidad en la diversidad de la sociedad ecuatoriana”*.¹⁸

El MINEDUC, tiene el deber de garantizar una oferta educativa completa, inclusiva, de calidad y eficiente, en función de las necesidades y características de la población, es así que ha iniciado un proceso sobre la base del esquema de modernización, encaminado al mejoramiento de la gestión y al desarrollo profesional de sus servidores. El objetivo principal del Nuevo Modelo de Gestión Educativa es renovar procesos y automatizar procedimientos para mejorar la atención al público.

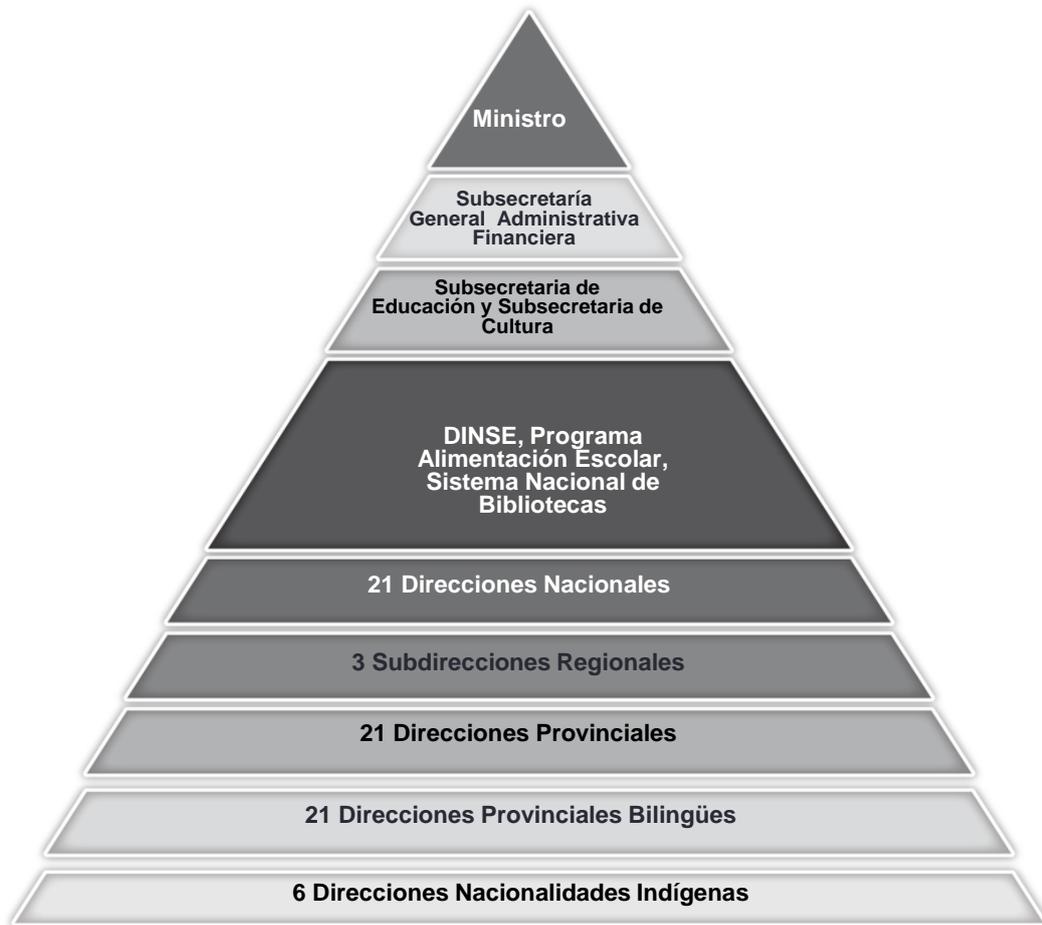
Para el año 2.009, el Ministerio de Educación estaba conformado por 21 Direcciones Nacionales, 3 Subdirecciones Regionales, 21 Direcciones Provinciales, 21 Direcciones Provinciales Bilingües y 6 Direcciones Nacionales Indígenas, las cuales funcionaban de manera ineficiente, es así que el Ministerio mantenía centralizado la mayoría de funciones administrativas y financieras y trabajaba sin articulación con las otras áreas, prácticamente era considerado como una entidad que se encargaba de administrar el sistema educativo público y su función principal era ser pagador de sueldos de docentes a nivel nacional.

El MINEDUC, en esta época carecía de rectoría sobre el sistema educativo, no generaba política pública y se manejaba por una estructura por funciones y no por procesos. De la misma manera prevalecía la inexistencia de servicios en las parroquias y cantones y además predominaba el funcionamiento de la institución educativa como entidad aislada.

¹⁸ Ministerio de Educación del Ecuador.

Gráfico No. 2

Estructura por funciones del Ministerio de Educación año 2009



Fuente: Ministerio de Educación.

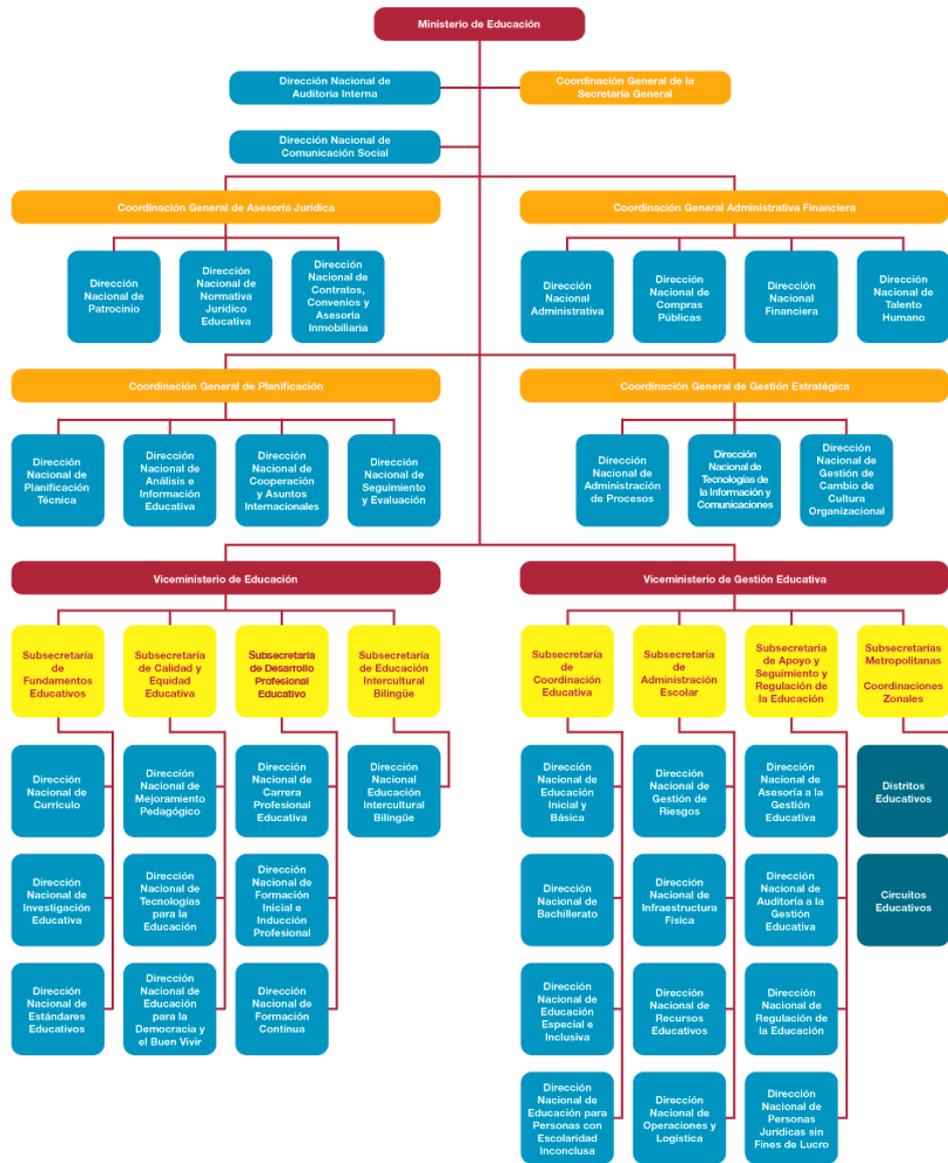
Elaboración propia.

Con la implementación del Nuevo Modelo de Gestión Educativa, se plantea una reestructuración total del Ministerio de Educación, en la que se promueve una Planta Central renovada y con funciones específicas conforme al nuevo orgánico funcional del Ministerio de Educación; además, se crean 7 Coordinaciones Educativas Zonales y 2 Subsecretarías de Educación (Quito y Guayaquil) en base al diseño del modelamiento territorial propuesto por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Gráfico No. 3

Organigrama Ministerio de Educación del Ecuador

Organigrama



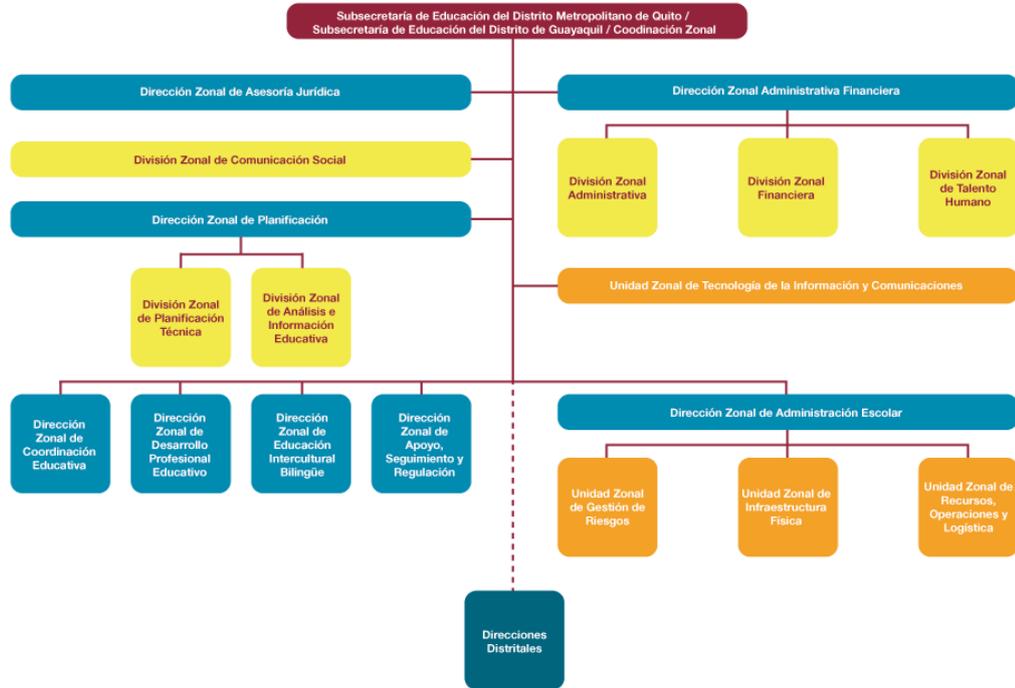
Fuente: Ministerio de Educación.

Elaborado por: Ministerio de Educación.

La implementación de las Coordinaciones Educativas Zonales fue un gran paso para desarrollar un modelo de desconcentración de servicios con el propósito de que estos estén más a tono con las demandas de la ciudadanía, no obstante aún se mantienen problemas de implantación de ciertas Direcciones dentro de las Zonales que hacen que la gestión educativa en territorio aun presente una serie de deficiencias como son: falta implementación de capacidades en el personal de las Zonas y lo más importante es que aún existe una mala distribución de personal docente y administrativo en territorio.

Gráfico No. 4

Organigrama de las Coordinaciones Zonales del Ministerio de Educación del Ecuador



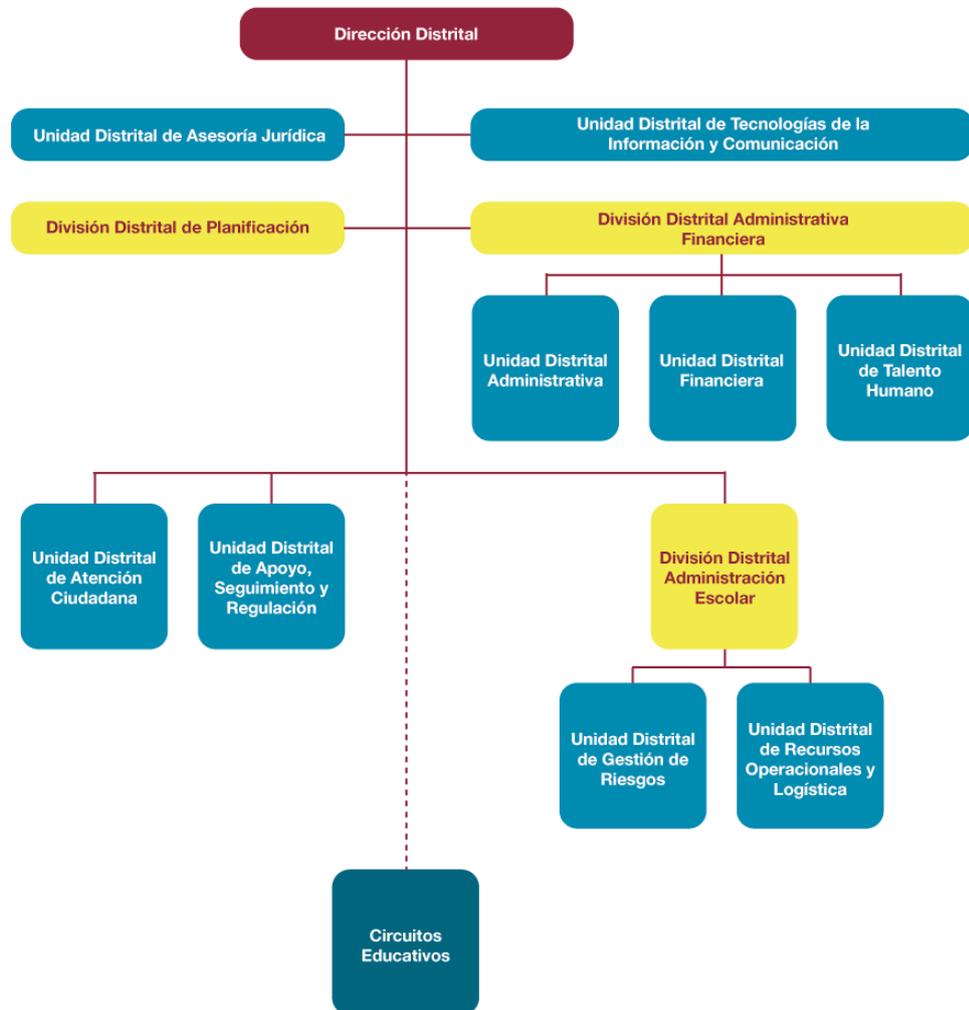
Fuente: Ministerio de Educación.

Elaborado por: Ministerio de Educación.

En cuanto a la implementación de las Direcciones Distritales y los Circuitos, acorde a la información emitida por el MINEDUC se puede afirmar que se han instaurado en su totalidad, sin embargo el Ministerio de Educación mantiene un desafío muy grande ya que la falta de incorporación de los diferentes actores en el Sistema de Educación como son: comunidad educativa, Docentes, Padres de Familia, conlleva a que no exista una implementación exitosa del modelo de gestión en estos dos niveles; ya que se mantiene a los actores en un segundo plano, dificultando la diversificación total de servicios a Nivel Distrital y Circuitual.

Gráfico No. 5

Organigrama de las Direcciones Distritales del Ministerio de Educación del Ecuador

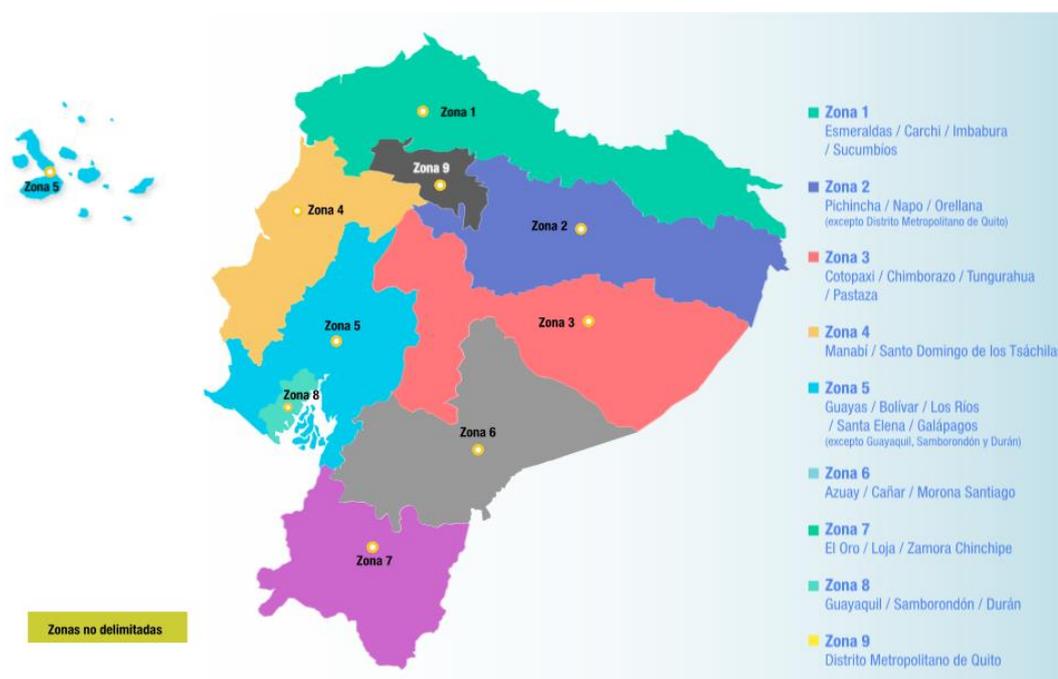


Fuente: Ministerio de Educación.

Elaborado por: Ministerio de Educación.

También en la reestructuración en el nivel zonal, distrital y circunscriptural se procuró desconcentrar las funciones de planificación, de gestión financiera, de gestión de la infraestructura educativa y de control. Adicionalmente, se aplicó la reestructura del Ministerio con la aprobación de nuevo Estatuto Organizacional (Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, Acuerdo Ministerial No. 020-12), en el cual se establece que el personal será ubicado en la nueva organización ministerial, a través de procedimientos de evaluación estandarizada. Es así como los servicios educativos a nivel nacional son distribuidos por zonas mismas que están representadas de la siguiente manera:

Gráfico No. 6
Distribución por Zonas a Nivel Nacional



Fuente: Ministerio de Educación.

Elaborado por: Ministerio de Educación.

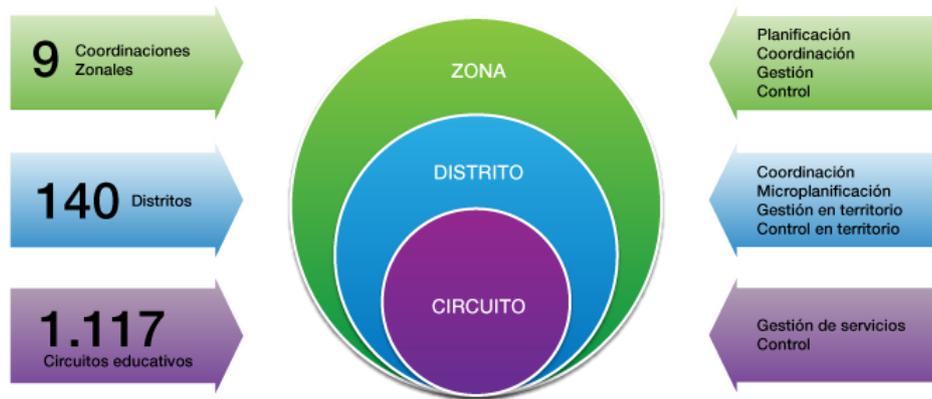
El modelo de gestión implementado por el Ministerio de Educación considera necesario la creación de 140 distritos educativos y 1.117 circuitos educativos, a nivel Nacional.

La creación de los diferentes niveles basados en los lineamientos técnicos propuestos por SENPLADES, busca garantizar la construcción de un Estado desconcentrado y descentralizado para el bienestar colectivo. Es por ello que, al clarificar las competencias, facultades y atribuciones por niveles de gobierno, estableciendo previamente las fuentes de recursos necesarios para el cabal cumplimiento de dichas responsabilidades, permite conciliar un sistema de representación política en la cual los mecanismos de participación ciudadana en la planificación se convierten en pilares fundamentales para la gestión pública a nivel de gobierno.¹⁹

¹⁹ Reforma Democrática del Estado, Rediseño de la Función Ejecutiva: De las Carteras de Estado y su Modelo de Gestión, y de la Organización Territorial. Acercando el Estado a la ciudadanía, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), pág. 7.

Gráfico No. 7

Interrelación de las Zonas, Distritos y Circuitos Educativos



Fuente: Ministerio de Educación.

Elaborado por: Coordinación General de Planificación del Ministerio de Educación.

En cuanto a la población objetivo del Nuevo Modelo de Gestión Educativa, se incluye a toda la población relacionada al sistema educativo ya que la implementación se realiza en todo el territorio nacional.

Una de las características más relevantes de la población objetivo es la zona de su residencia. Los habitantes de las zonas rurales del país se ven relativamente más afectados por su lugar de ubicación geográfica al momento de recibir uno o varios servicios educativos, es por ello que al establecer un modelo de gestión basado en la alta desconcentración se acentúa la idea de garantizar el cumplimiento de las necesidades de todos y cada uno de los sectores a nivel nacional.

2.2. Descripción del modelo de gestión educativa del Ministerio de Educación

El Nuevo Modelo de Gestión Educativa desconcentrado del Ministerio de Educación en el territorio nacional tiene como objetivo influir de manera directa sobre el acceso universal a una educación de calidad y calidez en el marco de una realidad intercultural y plurinacional, por medio de un sistema eficaz que impulse el desarrollo del territorio y el acercamiento de los servicios y trámites a los ciudadanos.

En el modelo se plantea un contexto de amplia sostenibilidad como resultado de la puesta en vigencia del Plan Nacional de Desarrollo que prescribe la desconcentración de los servicios públicos de educación. Sin embargo, el natural proceso de transformación institucional que ha requerido de recursos jurídicos claros y de experiencias continuas de

validación de modelos, ha supeditado la viabilidad técnica del modelo a la coyuntura. De hecho, el Nuevo modelo de Gestión Educativa arranca en enero de 2.010 en un contexto determinado por la debilidad legal y se repotencia en el año 2.011, con la expedición de la nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI). Una de las cuestiones que impulsa la viabilidad técnica es el hecho que la LOEI dispone que para el 2.012 deban concluirse los procesos de reestructuración, en base al estatuto orgánico por procesos y a la Matriz de Competencias del Nuevo Modelo de Gestión basado en los lineamientos dados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

El nuevo esquema organizacional propuesto en el modelo establece trabajar con cuatro niveles de desconcentración, a fin de brindar servicios de calidad a través de establecimientos educativos. Aspectos como la construcción, dotación de infraestructura y equipamiento que no formaban parte de la administración anterior, ahora pasan a ser ejes fundamentales en el nuevo esquema organizacional propuesto. De la misma manera el modelo propone que los niveles desconcentrados sean los encargados de realizar temas de mantenimiento de infraestructura física. También se establece que las construcciones, procesos habilitantes, compras de equipamiento y mobiliario, se realizaran en su gran mayoría con las entidades encargadas de construcción a nivel nacional, esto a fin de optimizar los recursos estatales.

En el modelo de gestión por desconcentración establece que se manejarán dos grandes áreas a nivel Nacional, las cuales mantendrán concordancia y correlación con sus homólogos a nivel Nacional. Las áreas en mención son la Técnica y la de Administración Escolar que se detallan a continuación.

2.2.1 Área Técnica

- El nivel central mantiene plena rectoría del sector donde se define la política y normativa educativa, es así que se regula el sistema educativo por medio de la definición de estándares y diseño de sistemas a través de una planificación educativa nacional.
- El nivel regional, a través de 9 Coordinaciones Zonales, define la política y normativa complementaria, la planificación regional y la regulación regional. También coordina las acciones de los Distritos educativos de la región y realiza el seguimiento y control de todos los servicios educativos. En el nivel

regional se prevé contar con un recurso humano de alrededor de 96 personas por región, esto puede variar dependiendo de las necesidades reales del sector.

- El nivel Distrital realiza la planificación distrital, la gestión de proyectos, brinda atención al ciudadano y efectúa la coordinación, el monitoreo, supervisión y acompañamiento pedagógico de los servicios educativos del territorio. Cada Distrito Educativo es el encargado de brindar servicios educativos en todos sus niveles y modalidades. El modelo de gestión a implementarse en los Distritos Educativos vincula a las comunidades en el control de la gestión educativa, mejorando la gobernabilidad del sector y protegiendo los recursos humanos y financieros relacionados con cada territorio. Además, el nivel Distrital asegura la intersectorialidad. En el nivel distrital se prevé contar con un recurso humano de alrededor de 28 personas por Distrito Educativo.
- Los Circuitos Educativos en cambio deben articular el trabajo en red de unidades educativas vinculadas a una sede administrativa y al territorio en el que se encuentran. Se entiende por Circuito Educativo a una red de servicios que agrupa a un conjunto de establecimientos o formas de acción educativas interrelacionadas con otros sectores en un espacio territorial delimitado por aspectos poblacionales, geográficos, étnicos, culturales, ambientales, de acceso y de oferta de servicios educativos.
- Además de gestionar y administrar los recursos del Circuito, la sede administrativa articula los servicios de los establecimientos educativos anexos con la comunidad y brinda soporte de logística bajo un modelo educativo propio, con estándares de calidad determinados a partir de las políticas diseñadas en el nivel central.
- En cada Circuito educativo existe oferta educativa en los niveles inicial, básico y bachillerato.
- Cada Circuito educativo cuenta con una instancia de sociedad civil organizada llamada “Gobierno Escolar Ciudadano” que realiza: control y veeduría ciudadana de la gestión educativa, rendición social de cuentas y además es la primera instancia de resolución de conflictos mediante el diálogo.

- El establecimiento educativo implementa el concepto de “Escuela para la Comunidad” y es un espacio vital de la comunidad, de características abiertas, representa un centro de promoción de deberes y derechos para el ejercicio de la ciudadanía donde se enfatiza el concepto del buen vivir promoviendo la vivencia de los valores, formando ciudadanos responsables y comprometidos con la sociedad y con la naturaleza. El establecimiento educativo además es lugar donde se construye y aprueba con la comunidad un plan educativo institucional que tiene relación con los planes de desarrollo local y nacional. Finalmente, al establecimiento educativo se lo considera como un espacio que promueve el fortalecimiento de una sociedad democrática y que oferta servicios a la ciudadanía (bibliotecas, canchas, aulas, tecnología).

2.2.2 Área de Administración Escolar

- El nivel central coordina la gestión administrativa de los niveles zonales y se articula mediante la Gestión Educativa. Define políticas de asignación y administración de recursos de operación y mantenimiento conjuntamente con planta central, así como los proyectos de inversión de interés nacional.
- El nivel zonal, a través de 9 coordinaciones zonales, coordina la gestión administrativa de los distritos educativos y está constituido por el Coordinador Educativo Zonal, el Director Zonal de Administración Escolar, los Directores Distritales y el Director Zonal de Planificación.
- El nivel Distrital determina la asignación de recursos de operación y mantenimiento de cada uno de los establecimientos educativos del territorio y controla la distribución de los mismos. Gestiona la nómina de los docentes al igual que las reclasificaciones. En este nivel se realizan trámites administrativos y también mantiene unidades de resolución de conflictos. Los Comités Distritales de Administración Escolar están conformados por el Director Distrital, el Jefe de Planificación y Administradores de los Circuitos Educativos. Realiza la asignación y administración de recursos de operación y mantenimiento para la provisión de servicios educativos del distrito.
- Al nivel Circuital, los Administradores de los Circuitos Educativos son los responsables de administrar los recursos de operación y mantenimiento de los

establecimientos. Cada circuito educativo cuenta con un administrador y dependiendo de su tamaño y densidad poblacional, con uno o dos administrativos.²⁰

2.2.3 Competencias del Ministerio de Educación

Para establecer las facultades, productos y entregables de los niveles desconcentrados, el Ministerio de Educación evalúa sus competencias en 5 ámbitos tomados de la matriz de competencias aprobadas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), las cuales determinan los roles que desempeñan cada uno de los niveles desconcentrados en todo el territorio nacional. A continuación, se detallan los ámbitos que maneja el MINEDUC para determinar las facultades de los niveles desconcentrados:

- Calidad Educativa.
- Gestión de la Educación.
- Recursos Educativos (Comité de Administración Escolar).
- Docencia (Desarrollo Profesional Educativo).
- Evaluación Educativa (Instituto de Evaluación Educativa).

Todos los ámbitos descritos anteriormente, están considerados en los distintos niveles desconcentrados contemplados en el Nuevo Modelo de Gestión. Para ello, a continuación, se establecen todas las facultades y responsabilidades que los niveles desconcentrados deben aplicar a nivel territorial a fin de garantizar el cumplimiento de las necesidades por parte de toda la comunidad educativa a nivel nacional.

2.2.4 Descripción gráfica del Modelo de Gestión Educativa del Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación, como autoridad educativa nacional ejerce la rectoría, regulación y planificación del sistema de educación nacional, diseñando las políticas públicas educativas, desde su nivel central, pero tomando en consideración todas las necesidades y problemas identificados por los niveles desconcentrados. El diseño de estas

²⁰ Ministerio de Educación: Proyecto “Nuevo Modelo de Gestión del Sistema Educativo”.

políticas se basa en la investigación, innovación pedagógica, estadísticas, indicadores, metas e información relacionada a educación.

La provisión del servicio educativo que se brinda en los diferentes establecimientos fiscales, particulares y fisco misionales bajo el modelo del “buen vivir”, cuenta con la participación activa de la ciudadanía y actúa bajo el concepto de “Escuelas para la Comunidad”. Aquí prácticamente se pretende que participen todas las personas que forman parte de la comunidad, sin embargo, la población objetivo es demasiado amplia es así que no se consideran a todas las personas de la comunidad educativa dentro de este proceso, pero sí a los representantes de las comunidades.

El sistema nacional de educación está compuesto por los sistemas educativos interculturales en lengua española y en lenguas ancestrales. El servicio educativo se brinda de forma escolarizada y no escolarizada. La educación escolarizada está compuesta por los subsistemas regular y especial. Para niños, niñas y adolescentes, se ofertan los niveles inicial, básico y bachillerato, y para jóvenes y adultos, los niveles de alfabetización, básico y bachillerato. Existen las modalidades: presencial, semi-presencial y a distancia y se brindan servicios educativos en situaciones específicas que incluyen los servicios domiciliarios, hospitalarios y carcelarios.

Para posibilitar la provisión de servicios educativos de calidad el nuevo modelo de gestión propone contar con un sistema de control de calidad y gestión educativa bajo la responsabilidad de las Coordinaciones Zonales y Direcciones Distritales. Las Direcciones Distritales coordinan el apoyo y seguimiento educativo e implementan sistemas de procesamiento de trámites, escalafón y administración de personal educativo y régimen escolar de manera general.

Adicionalmente, se cuenta con la provisión de recursos para el funcionamiento de programas de interés nacional como son la alimentación escolar, conectividad, textos escolares, uniformes, mantenimiento de equipamiento e infraestructura (bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Administración Escolar), así como recursos generales de operación y mantenimiento: recursos para docentes, mobiliario, material didáctico, infraestructura, equipamiento, operación y mantenimiento preventivo.

La provisión y administración de estos recursos se lleva a cabo del Comité de Administración Escolar en distintos niveles de desconcentración. La planificación, construcción y dotación de infraestructura y equipamiento son responsabilidad de las

Coordinaciones Zonales, bajo la rectoría de los Viceministerios propuestos en el nuevo orgánico por procesos.

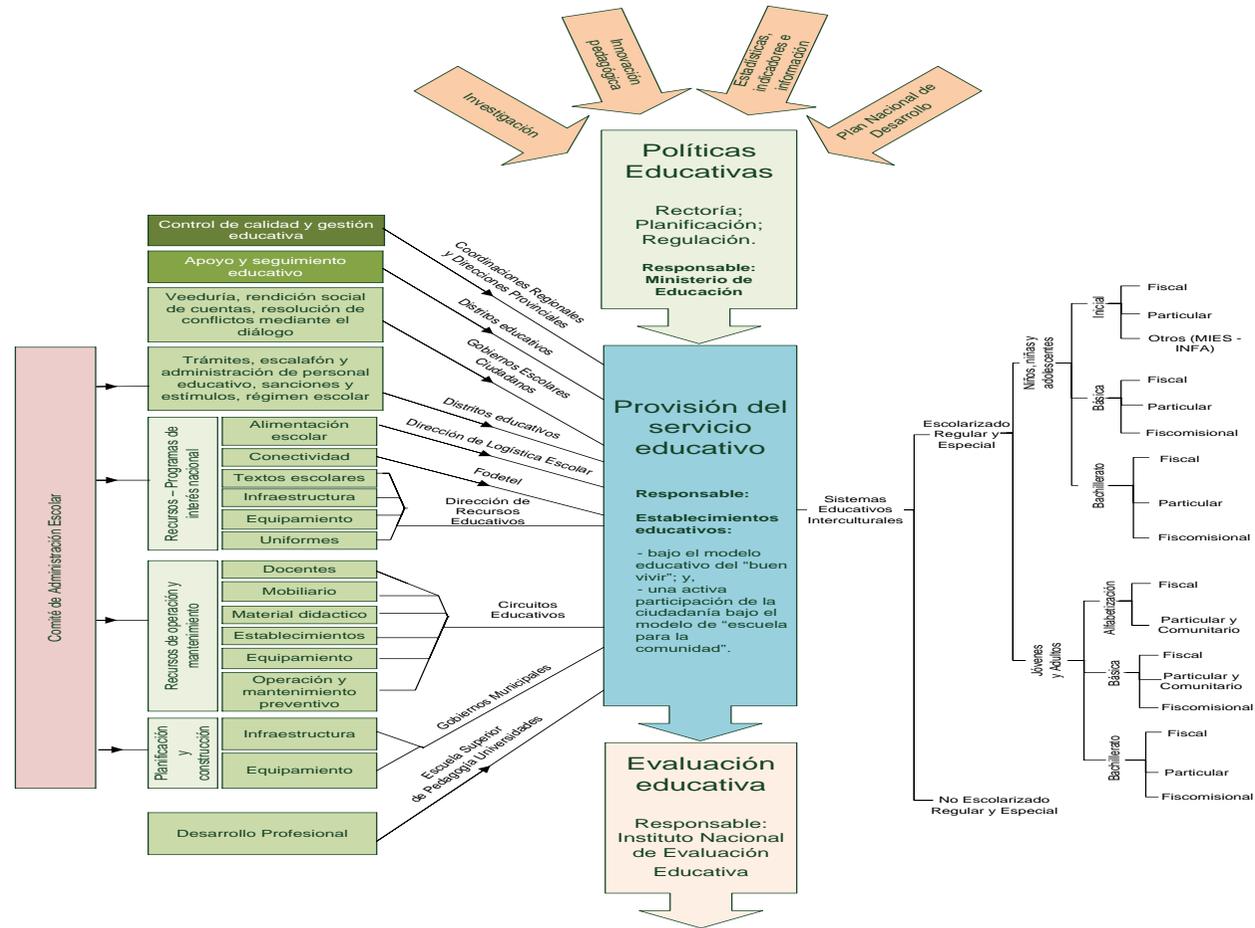
EL Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL) desarrolla e implementa la evaluación integral y permanente de toda la gestión educativa en sus distintos niveles (desempeño docente, el desempeño estudiantil y el currículo). A través del siguiente gráfico se describe la composición del nuevo modelo de Gestión del Ministerio de Educación explicado anteriormente y de la misma manera se describe el modelo de gestión educativa en todos los niveles desconcentrados: Nacional, Zonal, Distrital y Circuital.²¹

Es importante destacar que el gráfico resumen presentado mantiene una relación transversal con todos los Ministerios que forman parte del servicio educativo y guarda estrecha relación con las Entidades de Control y Ministerios Coordinadores que actualmente se encargan del control y apoyo a la consecución de metas planteadas en el Plan Nacional del Buen Vivir.

²¹ Ministerio de Educación: Proyecto “Nuevo Modelo de Gestión del Sistema Educativo”

Gráfico No. 8

Interrelación del Modelo de Gestión Educativa



Fuente: Ministerio de Educación.

Elaborado por: Proyecto “Nuevo Modelo de Gestión del Sistema Educativo”.

2.2.4.1 Descripción del Modelo de gestión: Nivel Nacional

El modelo de desconcentración a nivel Nacional incluye Zonas, Distritos y Circuitos; está basado en la matriz de competencias aprobada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y en los diferentes ámbitos descritos en la sección 2.2.3 “*Competencias del Ministerio de Educación*”.

El modelo de desconcentración ajustado a los servicios institucionales a Nivel Nacional está conformado de la siguiente manera:

- **Facultades. -**

Rectoría - Regulación - Planificación - Control.

- **Calidad Educativa. -**

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel nacional están relacionados con:

- **Rectoría:**

- Políticas y normativas de calidad educativa (modelo educativo, currículo, metodologías pedagógicas, inclusión, educación intercultural, participación social, investigación, desarrollo tecnológico, innovación pedagógica).
- Planes, programas y proyectos sobre calidad educativa.
- Modelo de Gestión Educativa.

- **Regulación:**

- Estándares de calidad educativa (currículo y metodologías pedagógicas, servicios de bienestar estudiantil, cobertura educativa, asesoramiento pedagógico, infraestructura, equipamiento y materiales, formación docente, gestión educativa, textos).
- Sistemas de regulación y control para monitorear la aplicación de los estándares.

- **Gestión de la Educación. -**

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel nacional están relacionados con:

- **Rectoría:**
 - Políticas y normativas de gestión educativa (asesoría educativa, servicios educativos por niveles y modalidades, asignación de recursos, acceso universal, inclusión económica, acceso de niños y niñas con discapacidades, protección y erradicación de la violencia, planificación educativa intersectorial, alfabetización y post-alfabetización, cobertura).
- **Regulación:**
 - Estándares de gestión educativa para todos los niveles y modalidades.
 - Criterios y procedimientos para la aplicación del registro de instituciones educativas.
- **Planificación:**
 - Macro planificación.
 - Sistemas de información (micro planificación, asignación de recursos).

- **Recursos Educativos. -**

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel nacional están relacionados con:

- **Rectoría:**
 - Políticas y normativas de recursos educativos (recursos de operación y mantenimiento, infraestructura, textos escolares, uniformes, alimentación escolar, equipamiento y materiales).
- **Regulación:**
 - Estándares de recursos educativos (oferta de mobiliario, materiales didácticos, textos, alimentación escolar, uniformes, equipamiento, servicios básicos, infraestructura).

- **Docencia. -**

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel nacional están relacionados con:

- **Rectoría:**
 - Políticas y normativas de desarrollo profesional (formación docente, ingreso al magisterio, acreditación de programas de formación continua, remuneración salarial, mejoramiento de la calidad de vida, cambios, promociones, retiro y jubilación).
- **Regulación:**
 - Sistemas de regulación y control relacionados a formación docente, ingreso al magisterio, acreditación de programas de formación continua, remuneración salarial, mejoramiento de la calidad de vida, cambios, permutas y promociones, retiro y jubilación.
- **Planificación:**
 - Diagnóstico de las necesidades de formación docente.
 - Sistemas de desarrollo profesional educativo y de acreditación de centros de formación continua y permanente para profesionales de la educación.
- **Evaluación Educativa. -**

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel nacional están relacionados con:

- **Rectoría:**
 - Políticas y normativas de evaluación educativa (gestión educativa, desempeño docente, desempeño estudiantil, currículo).
- **Regulación:**
 - Sistema de evaluación del funcionamiento y gestión de las instituciones educativas.
 - Sistema de evaluación del currículo.

2.2.4.2 Descripción del Modelo de gestión: Nivel Zonal

El modelo de desconcentración a nivel zonal está conformado de la siguiente manera:

- **Facultades. -**

Planificación - Coordinación - Control.

- **Calidad Educativa. -**

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel zonal están relacionados con:

- **Regulación:**

- Regulación de la implementación de currículos.

- **Planificación:**

- Planes, programas y proyectos educativos articulados a planes de desarrollo nacional y regional.

- **Gestión de la Educación. -**

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel zonal están relacionados con:

- **Regulación:**

- Regulación de la oferta educativa para todos los niveles y modalidades.
- Normativa complementaria del Régimen Escolar.
- Sistemas educativos implementados (gestión educativa, regulación del acceso universal).

- **Planificación y Control:**

- Coordinación de la implementación del registro de instituciones educativas.
- Programas de alfabetización y pos alfabetización desarrollados.
- Planes de asesoramiento a Distritos Educativos.
- Planes de auditoría a establecimiento educativos.

- **Coordinación:**

- Gestión educativa funcionando de forma articulada y coordinada entre Distritos.

- **Recursos Educativos. -**

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel nacional están relacionados con:

- **Planificación:**

- Sistema de becas para niños, niñas y jóvenes con discapacidades.

- Sistemas de distribución de recursos educativos (alimentación escolar, textos escolares, material educativo y uniformes).
- Sistema de alimentación escolar.

- **Docencia. -**

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel nacional están relacionados con:

- **Regulación y Control:**

- Plan de Recursos Humanos implementado.
- Sistema de carrera docente aplicado.

- **Control:**

- Implementación y administración del sistema de información para registro de aspirantes a docentes y seguimiento del proceso de selección supervisada.
- Control de la planificación que determine la creación o eliminación de partidas docentes para garantizar la adecuada oferta educativa.
- Sistemas de control de la selección de profesionales para las distintas carreras docentes por medio de concursos de méritos y oposición.
- Sistemas de control de la oferta de programas de formación continua y mejoramiento pedagógico y académico.
- Monitoreo y seguimiento del sistema de desarrollo profesional educativo.
- Control de la aplicación del sistema de estímulos y promociones, así como sanciones para quienes presten sus servicios en planteles fiscales, municipales y fisco misionales.

- **Evaluación**

- Este nivel no tiene productos articulados a esta competencia.

2.2.4.3 Descripción del Modelo de gestión: Nivel Distrital

El modelo de desconcentración a nivel distrital está conformado de la siguiente manera:

- **Facultades.** -

Planificación - Coordinación - Gestión - Control.

- **Calidad Educativa.** -

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel distrital están relacionados con:

- **Planificación:**

- Diagnóstico de demanda de programas y proyectos.
- Micro planificación en territorios circuitales.

- **Planificación y Gestión:**

- Currículos y metodologías pedagógicas adecuadas a las realidades locales.

- **Control:**

- Entidades educativas funcionando bajo un sistema de control y supervisión.
- Sistema de control de la implementación de planes, programas y proyectos educativos.
- Sistema de control de la aplicación de políticas educativas implementado (inclusión, educación en ciudadanía, salud, nutrición, sexualidad y ambiente, desde el enfoque de derechos).
- Sistema de control de la aplicación de estándares educativos implementado (currículos y metodologías pedagógicas).
- Sistema de control sobre la adecuación de currículos a las realidades locales.

- **Control y Gestión:**

- Oferta de asesoramiento pedagógico para los distintos niveles y modalidades educativas del territorio.
- Grupos interdisciplinarios que atiendan la diversidad de niveles y modalidades del sector educativo en el territorio.

- **Gestión de la Educación. -**

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel distrital están relacionados con:

- **Planificación:**

- Planificación de la oferta de servicios educativos desarrollada, incluyendo la educación inclusiva hacia personas con discapacidades y escolaridad inconclusa.
- Políticas educativas ajustadas a las necesidades del territorio.
- Planes Educativos cantonales articulados a los planes de desarrollo cantonal y de los consejos de la Niñez y Adolescencia.

- **Planificación y Gestión:**

- Diagnóstico de oferta y demanda de servicios educativos realizado.
- Plan de articulación de la oferta y demanda de servicios educativos.
- Recursos asignados a unidades educativas.
- Campañas educativas desarrolladas e implementadas.

- **Coordinación:**

- Mecanismos de articulación interinstitucional definidos.
- Implementación de programas educativos (alfabetización, pos alfabetización y educación popular permanente) bajo la coordinación del nivel Distrital.

- **Coordinación y Control:**

- Sistema de coordinación con el sector de Justicia y Derechos Humanos implementado.
- Sistema de control de la oferta de servicios educativos en centros de rehabilitación desarrollado.

- **Control y Gestión:**

- Servicios educativos controlados y adecuados y establecimientos educativos (públicos, fisco misionales y particulares) ofreciendo servicios incluyendo los niveles inicial, básico y bachillerato y las distintas modalidades y la educación inclusiva hacia personas con discapacidades.

- Seguimiento y monitoreo de la calidad de la gestión educativa permanente.

○ **Control:**

- Sistema de control de la aplicación de políticas y normativas.
- Supervisión del uso y administración de recursos de operación y mantenimiento.
- Ejecución de los Planes Estratégicos Individuales en su totalidad.
- Servicios educativos en los niveles inicial, básico y bachillerato y en sus distintas modalidades controladas para garantizar su gratuidad.
- Sistema de recepción de denuncias de los usuarios implementado.
- Implementación de nuevas tecnologías de información y comunicación en el proceso educativo controlada.
- Normas técnicas de aprendizaje, evaluación educativa, materiales didácticos y régimen escolar aplicadas.
- Educación regular y especial funcionando bajo el control del nivel Distrital.
- Establecimientos educativos debidamente certificadas y acreditadas.
- Entidades educativas e Institutos de investigación pedagógica con estatutos aprobados.

○ **Gestión:**

- Archivo de instituciones implementado bajo sistema informatizado.
- Niveles y modalidades (currículos y programas) articulados entre sí.
- Campañas de difusión de desarrollo científico y tecnológico realizadas.

● **Recursos Educativos. -**

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel distrital están relacionados con:

- **Planificación:**
 - Planificación técnica de infraestructura escolar.
 - Prioridades de intervención definidas.
 - Planes de equipamiento, adecuación y reparación de infraestructura de los establecimientos educativos.
- **Coordinación:**
 - Sistema de becas para niños, niñas y jóvenes con discapacidades y necesidades de inclusión.
 - Distribución coordinada de textos escolares, materiales educativos de calidad, uniformes escolares y alimentación escolar a los establecimientos educativos.
- **Control:**
 - Programas y provisión de servicios educativos controlados y supervisados.
- **Gestión:**
 - Diagnóstico de necesidades de los establecimientos educativos en cuanto a recursos educativos (mobiliario, materiales didácticos, textos, alimentación escolar, uniformes, equipamiento, servicios básicos).
 - Diagnóstico de las necesidades de infraestructura educativa desarrollado.
 - Establecimientos dotados de recursos educativos de infraestructura equipamiento y mobiliario.

- **Docencia. -**

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel distrital están relacionados con:

- **Planificación:**
 - Propuesta técnica para asignación de partidas docentes.
 - Sistema de información para asignación de partidas docentes.
 - Diagnóstico de oferta y demanda docente.
 - Docentes prestando servicios educativos en áreas rurales de acuerdo a la planificación educativa.

- **Control:**
 - Cambios, permutas y promociones de acuerdo a necesidades de oferta educativa realizadas
- **Gestión:**
 - Sistema de información para registros de aspirantes a docentes implementado y administrado.
 - Concurso de méritos y oposición para ingreso al magisterio implementado.
 - Docentes seleccionados.
 - Programas de formación continua y mejoramiento pedagógico y académico implementados.
 - Sistema de estímulos y promociones, así como sanciones para quienes presten sus servicios en planteles fiscales, municipales y fisco misionales aplicados.

- **Evaluación. -**

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel distrital están relacionados con:

- Evaluación integral de acciones, planes, programas y proyectos educativos implementada.
- Evaluación del currículo educativo implementada.

2.2.4.4 Descripción del Modelo de gestión: Nivel Circuitual

El modelo de desconcentración a nivel circuitual está conformado de la siguiente manera:

- **Facultades. -**

Planificación - Coordinación - Gestión - Control.

- **Calidad Educativa. -**

- Este nivel no tiene productos articulados a esta competencia.

- **Gestión de la Educación. -**

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel nacional están relacionados con:

- **Planificación y Gestión:**

- Actividades intersectoriales planificadas y realizadas en Plan Circuitual.

- **Gestión:**

- Recursos de operación y mantenimiento de unidades educativas administrados.

- **Recursos Educativos. -**

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel circuital están relacionados con:

- **Gestión:**

- Proyectos de infraestructura y equipamiento supervisados.
- Recursos educativos conservados y mantenidos.

- **Docencia. -**

Los productos y entregables a desarrollarse a nivel circuital están relacionados con:

- **Gestión:**

- Círculos de reflexión pedagógica implementados.
- Programas complementarios de formación continúa funcionando en el circuito.

- **Evaluación. -**

- Este nivel no tiene productos articulados a esta competencia.²²

2.2.5 El nuevo Modelo de Gestión Educativa del Ministerio de Educación en la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)

El Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), está comprometido en garantizar una oferta adecuada de servicios educativos los cuales se encuentran evaluados en función de las necesidades y requerimientos que presenta la población estudiantil de la Subsecretaría. En la Descripción del Modelo de gestión: Nivel Zonal, detallado anteriormente en el punto 2.2.4.2, se establecen las diferentes facultades y servicios que cada Coordinación Zonal de Educación debe manejar en el territorio a fin de garantizar que todos los servicios sean entregados de manera eficaz al beneficiario final. Es por ello que las actividades y funciones se replican en cada una de las Coordinaciones Zonales.

²² Ministerio de Educación: Proyecto “Nuevo Modelo de Gestión del Sistema Educativo”

La Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), ha iniciado un proceso sobre la base del esquema de modernización, encaminado al mejoramiento de la gestión y al desarrollo profesional de todos los servicios otorgados.

De la misma manera promueve una reorganización total en el orgánico funcional de la Subsecretaría para que cada uno de los servidores públicos que forman parte de la SEDMQ, puedan prestar sus funciones en base a sus perfiles ocupacionales valorados por el área de talento humano.

El nuevo modelo de Gestión Educativa, pretende mejorar la calidad de servicios otorgados, la renovación de procesos y la automatización de procedimientos han logrado que se optimice la atención al público en general de manera considerable mejorando la eficacia de la SEDMQ.

El modelo aplicado por la SEDMQ, permite que los usuarios de la comunidad educativa puedan realizar sus trámites en lugares cercanos a su domicilio. El modelo facilita la obtención de servicios educativos en lugares centrales y cercanos a la ciudadanía, brindando mayor eficacia, rapidez y cobertura. No obstante, aún se puede evidenciar que existe disconformidad por parte de ciertos actores que conforman la comunidad educativa, y su malestar se concentra en la demora de atención al cliente para poder realizar cualquier tipo de trámite dentro de la Coordinación.

En el siguiente cuadro, se detalla un esquema general en donde se compara cómo funcionaba anteriormente la SEDMQ y como se encuentra en la actualidad.

Cuadro No. 2

Comparativo de la estructura anterior y actual de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito

Estructura Anterior de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), antes del año 2009	Estructura Actual de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), después del año 2011 (Implementación del Nuevo Modelo de Gestión MINEDUC)
Las Instituciones Educativas de la SEDMQ, actuaban en forma aislada en el territorio, sin atender necesidades reales de los grupos en los territorios	Las Instituciones Educativas de la SEDMQ, actúan en forma ordenada de modo que se optimicen la infraestructura física y tecnológica para garantizar que se cubran las necesidades de la población en su territorio.
Existe una cobertura ineficaz en todos los niveles.	A través del nuevo reordenamiento, se plantea una nueva cobertura en todos los niveles de educación.
Inexistencia de calidad y calidez las necesidades de la población local.	Se promueve un fortalecimiento de relaciones con las comunidades locales, y la participación de padres y madres de familia en el proceso educativo a nivel territorial.

Se presentan altos índices de analfabetismo, Y abandono escolar. Ver Anexo 1 “Indicadores de Educación (2006-2015)”.	Se mejora la satisfacción de las necesidades y por ende mejoran los índices de asistencia analfabetismo y abandono. Ver Anexo 1 “Indicadores de Educación (2006-2015)”.
No existen mecanismo de evaluación y rendición de cuentas.	Se realiza una difusión a nivel nacional promoviendo que cada la SEDMQ, cuente con una metodología de rendición de cuentas.
Sin racionalización de recursos y con inversión que no se correspondía con la realidad local.	Se re-diseñan y aplican planes locales de desarrollo educativo, garantizando que las instituciones educativas cuenten con recursos según sus necesidades. Utilización óptima del conjunto de recursos para una gestión eficiente y eficaz.
No se brindan servicios bajo estándares de cobertura y calidad.	Se instaure el otorgamiento de servicios bajo estándares de cobertura y calidad, bajo los principios de obligatoriedad, generalidad uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad.
No se brindan servicios orientados a los diferentes territorios a nivel Nacional.	Se instaure una política de distribución por servicios del Estado en función de las particularidades del territorio.
No existe articulación con otras entidades transversales para la SEDMQ.	Mejora la articulación y las relaciones con las entidades transversales para establecer relacionamientos claros y lograr una prestación de servicios integral al ciudadano dentro de la SEDMQ.
No existen proyectos de inversión que actúen de manera paralela con el funcionamiento del modelo por funciones propuesto por la SEDMQ.	Se prioriza la inversión pública en la SEDMQ a través del desarrollo de iniciativas y proyectos avalados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).
Ninguna autoridad podía realizar gestión educativa en cantones y parroquias.	En la SEMQ el Coordinador Zonal promueve servicios de gestión ordenados que responden a macro y microplanificación ²³ .
Inexistencia de servicios de atención ciudadana en la SEDMQ	Se crea una Ventanilla de Atención Ciudadana en la SEDMQ, para resolución de trámites en lugares cercanos a la ciudadanía y con procesos ágiles.

Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración Propia.

La SEDMQ, también responde a la prestación de servicios hacia los distritos y circuitos, garantizando el ejercicio del derecho a la educación. La prestación de servicios pretende mejorar el acceso a todas las actividades educativas que están vinculadas a las necesidades que existen en cada localidad. En el siguiente punto se detalla el número de

²³ La microplanificación es una forma de resolver los problemas de la población en el momento y en el sitio en que ocurren, utilizando un lenguaje común, generando opciones viables y corresponsabilizando a los involucrados. (Sevilla 1998).

Distritos y Circuitos que conforman la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ) en donde el nuevo Modelo de Gestión Zonal aterriza todos los servicios en los niveles territoriales a fin de conseguir que se cumplan con todos los derechos ciudadanos en el ámbito educativo.

La implementación de los Distritos y Circuitos, se realizó de manera progresiva, pero el Ministerio de Educación aún tiene la obligación de impulsar el proceso de reordenamiento de la oferta educativa conforme avance la implementación total de los distritos y circuitos educativos en todas sus funciones.

Todavía el servicio educativo brindado por los niveles desconcentrados no alcanza los estándares deseados, la oportunidad de mejorar dependerá del levantamiento de información en campo si se quiere mejorar las condiciones de vida de la comunidad educativa.

2.2.5.1 Distritos y Circuitos que forman parte de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)

El Nuevo Modelo de Gestión Educativa se enmarca en la Reforma Democrática de Estado, la cual es una propuesta que mantiene un criterio integral en la que se incluye una perspectiva metodológica “Anexo 2 Guía de Reordenamiento de oferta educativa”, para determinar los puntos centrales y estratégicos de los niveles desconcentrados propuestos. La SEDMQ pretende generar un mayor grado de consistencia y coordinación a nivel territorial, con respecto a todas sus competencias, para ello su reorganización territorial pretende perfeccionar la redistribución del poder y la toma de decisiones, promoviendo así una desconcentración adecuada en todos los niveles educativos.

Los 9 Distritos y 45 Circuitos implementados progresivamente en la Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), mantienen un orden en función al nuevo ordenamiento territorial y están representados de la siguiente manera.

Cuadro No. 3

Distritos que conforman la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)

Código del Distrito	Descripción del Distrito
17D01	Dirección Distrital 17D01 Parroquias Rurales Nanegal a Nanegalito – Educación
17D02	Dirección Distrital 17D02 Parroquias Rurales Calderón Llano Chico Guayllabamba – Educación

17D03	Dirección Distrital 17D03 Parroquias Urbanas-El Condado a Carcelén y Parroquias rurales Puéllaro a Calacali – Educación
17D04	Dirección Distrital 17D04 Parroquias Urbanas Puengasí Echeandía – Educación
17D05	Dirección Distrital 17D05 parroquias urbanas La Concepción a jipijapa y parroquias rurales Nayón Zambiza – Educación
17D06	Dirección distrital 17D06 parroquias urbanas Chilibulo a la ferroviaria y parroquias rurales Lloa – Educación
17D07	Dirección Distrital 17D07 parroquias urbanas Chillogallo a La Ecuatoriana – Educación
17D08	Dirección Distrital 17D08 parroquias rurales Conocoto a La Merced – Educación
17D09	Dirección Distrital 17D09 parroquias rurales Tumbaco a Tababela – Educación
Total	9

Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración propia.

Cuadro No. 4

Circuitos que conforman la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)

Código del Circuito	Descripción del Circuito
17D01C01	Pacto
17D01C02_04	Gualea-Nanegalito
17D01C03	Nanegal
17D02C01_06_09	Calderón (Carapungo)-Llano chico
17D02C02	Calderón (Carapungo)
17D02C03_04_05_07_08	Calderón (Carapungo)
17D02C10	Calacali-San Antonio
17D03C01	Puéllaro
17D03C02	Atahualpa (Habaspamba) - Chavezpamba - Perucho
17D03C03_04	San José de Minas
17D03C05_06_07_12	El Condado-Nono
17D03C08_09_13	Ponceano – Cotocollao
17D03C10_11_16	Calacali-San Antonio
17D03C14_15	Pomasqui
17D03C17	Carcelén
17D03C18_19	Comité del pueblo
17D04C01_02	Puengasí
17D04C03	Centro histórico
17D04C04_07	Centro histórico-La Libertad

17D04C05_06	San Juan
17D04C08	Itchimbía
17D05C01_06	Concepción – Rumipamba
17D05C02_10	Mariscal Sucre-Iñaquito
17D05C03_04	Belisario Quevedo
17D05C05_07_08_13	San Isidro del Inca-Kenedy-Zambiza
17D05C09_12	Nayón
17D05C11	Cochapamba
17D06C01_10	La Magdalena-Chilibulo
17D06C02_03	San Bartolo
17D06C04	Chimbacalle
17D06C05_11	La Argelia-La Ferroviaria
17D06C06_07	Solanda
17D06C08_09	La Mena-Lloa
17D07C01_06	Chillogallo-La ecuatoriana
17D07C02	Guamaní
17D07C03_04_05	Quitumbe – Quitumbe – Turubamba
17D08C01_02	Conocoto
17D08C03_04	Pintag
17D08C05_06_07	Amaguaña
17D08C08_09_10	Alangasí – Guangopolo - La Merced
17D09C01_02	Tumbaco
17D09C03_04	Cumbayá
17D09C05_06_09	Pifo – Pifo – Puembo
17D09C07_11	Tababela – Yaruquí
17D09C08_10	El Quinche- Checa (chilpa)
Total	45

Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración propia.

2.3. Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas del modelo de gestión educativa del Ministerio de Educación

Después de haber analizado el modelo implementado por el Ministerio de Educación para mejorar su gestión, se han establecido las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que el modelo de gestión educativa mantiene a lo largo del tiempo. Hay que destacar que la información se la obtiene de todos los resultados durante la funcionalidad y aplicabilidad del mismo. Para ello el Ministerio de Educación ha elaborado un comparativo de la situación anterior con la situación actual lo cual nos permite establecer ciertas fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del modelo de gestión aplicado por el MINEDUC.

Gráfico No. 9

Nuevo Modelo de gestión (Antes y Después)



Fuente: Ministerio de Educación.

Elaborado por: Proyecto “Nuevo Modelo de Gestión del Sistema Educativo”.

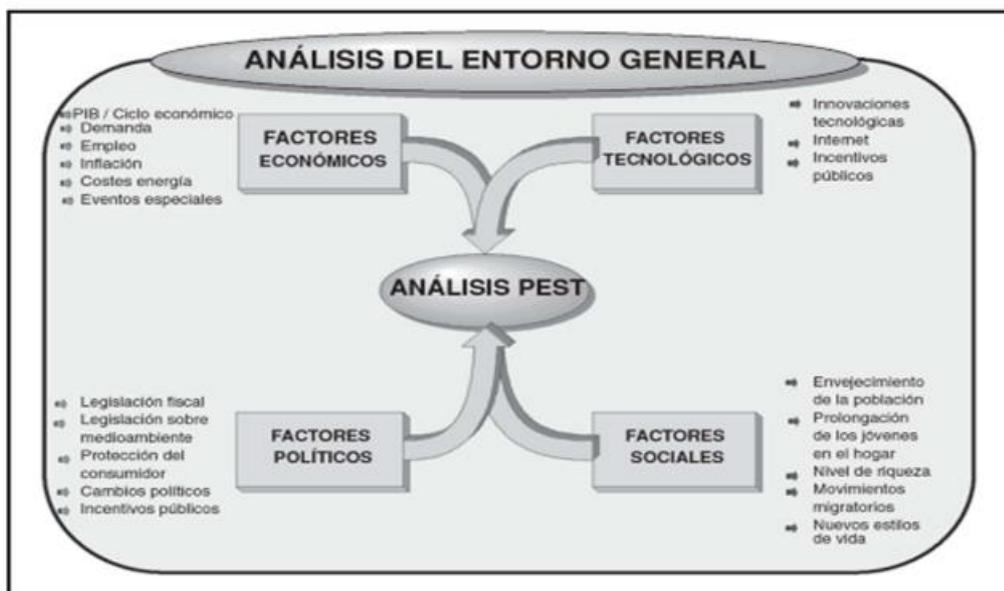
La perspectiva interna tiene que ver con las fortalezas y las debilidades del modelo, es decir aspectos sobre los cuales los gestores de la entidad tienen algún grado de control. La metodología de análisis para determinar las fortalezas y debilidades es la cadena de valor propuesta por (Porter 1987), en la cual se contempla la entidad como una sucesión de actividades que van añadiendo valor al producto o servicio que la entidad va generando y que finalmente su cliente (comunidad educativa) hará uso del mismo. Este método es útil para entender las fortalezas y debilidades del modelo de gestión.

Para el análisis del entorno externo se hace necesario realizar un análisis de la situación actual del nuevo modelo de Gestión del Ministerio de Educación. La metodología empleada para revisar las oportunidades y amenazas es el análisis PEST²⁴, que consiste en examinar el impacto de aquellos factores que están fuera del control, pero que pueden afectar a su desarrollo futuro. En el análisis PEST, según (Martínez Pedrós y Milla Gutiérrez 2005), se definen cuatro factores clave que pueden tener una influencia directa sobre la evolución del modelo de gestión.

²⁴ El análisis PEST es un marco que los consultores de la estrategia utilizan para explorar el macro-entorno externo en el cual opera una firma. PEST son las siglas para los siguientes factores: Político, Económico, Social y Tecnológico

Gráfico No. 10

Análisis del Entorno Externo General



Fuente: La elaboración del plan estratégico a través del Cuadro de Mando Integral.

Elaborado por: Martínez y Milla.

2.3.1 Fortalezas

- Existe personal idóneo y calificado, de acuerdo al Manual de Descripción y Valoración de Puestos y Estatuto.
- Tareas, procesos y productos a desarrollar están claros y asumidos con capacitación oportuna y sistemática.
- Existe un lugar como sede para el desarrollo de actividades.
- Las actividades desarrolladas en cada uno de los niveles desconcentrados cuentan con el apoyo de sistemas informáticos.
- Matriz de competencias, modelo de gestión, estatuto orgánico por procesos, manual de procesos, instructivos de procedimientos generados y socializados y estandarizados a nivel Nacional.
- Sistema integral de información del Ministerio de Educación, implementado en todos los niveles desconcentrados.
- Se encuentran conformados los gobiernos escolares como parte de la implementación de los circuitos educativos.

- Los procesos y procedimientos para atención al público han sido renovados y automatizados.
- Instituciones articuladas a un mismo proyecto educativo que responde a las necesidades de la población local.
- Instalada una administración educativa con presupuesto y con capacidades de respuesta a necesidades urgentes

2.3.2 Debilidades

- Instituciones aisladas, trabajando por su cuenta, sin capacidad de respuesta colectiva a la población.
- Poca coordinación interdepartamental entre el nivel central y los niveles desconcentrados.
- Baja calidad en los servicios educativos otorgados a los usuarios.
- Algunas instituciones fiscales a nivel nacional reguladas por el Ministerio de Educación, no cuentan con los permisos de funcionamiento.
- No hay continuidad de autoridades en los distintos niveles desconcentrados.
- No existe coherencia entre la política educativa y la entrega de los servicios educativos.
- Si bien existe una normativa, cada una de las unidades administrativas desconcentradas opera con diferentes criterios, lo cual obstaculiza la efectividad operativa en todos los niveles.
- Los acuerdos, resoluciones y disposiciones referentes al nuevo modelo de gestión tienen poca duración y con poca sostenibilidad, lo que les resta compromiso y credibilidad.
- Escasa accesibilidad y conectividad en los Distritos y Circuitos más alejados.
- No existen sistemas claros de información y comunicación en todos los niveles de la Institución.
- No se cuenta con el personal suficiente en los niveles desconcentrados.
- El perfil profesional de los funcionarios no siempre responde a los objetivos de las áreas.

2.3.3 Oportunidades

- Nuevo marco legal ofrece opciones de explorar alianzas público-privadas, a fin promover el financiamiento de nuevos planteles educativos de acuerdo al nuevo modelo de gestión.
- Interés de la cooperación externa por apoyar y fortalecer los procesos de planificación territorial relacionados con el nuevo modelo de gestión.
- Posibilidad de aplicar metodologías aceptadas internacionalmente en temas relacionados a la desconcentración y planificación territorial.
- Disponibilidad e identificación de desarrollos tecnológicos y metodológicos recientes que mejoren las actividades propuestas en la planificación territorial del MINEDUC.
- En los niveles desconcentrados existe la posibilidad de contar con aporte financiero de las ONG internacionales, para impulsar las políticas del Ministerio, relacionadas con su nuevo modelo de gestión.
- Hay mayor involucramiento de la sociedad civil (grupos sociales organizados) y de los Gobiernos Locales, en la tarea de educar.
- Posibilidad de efectuar convenios interinstitucionales a fin de fortalecer los procesos relacionados al modelo de planificación territorial, en la medida que exista disponibilidad de recursos.

2.3.4 Amenazas

- La crisis económica mundial está afectando al flujo de recursos fiscales del país, y por tanto al desempeño del sector educativo nacional, por cuanto el Gobierno está incumpliendo las asignaciones presupuestarias previstas en los diferentes niveles desconcentrados.
- El escenario fiscal es débil, y puede perjudicar la implementación de todos los servicios que propone el nuevo modelo de gestión.
- Cambio de gobierno. Esto puede significar un cambio en todas las funciones, atribuciones y responsabilidades propuestas por el actual modelo de gestión.

- Riesgo país y dificultades para acceder al financiamiento. Esto dificulta las posibilidades de financiar personal para los Distritos y Circuitos a nivel nacional.
- Factores políticos involucrados en la priorización de distritos y circuitos educativos a nivel nacional.

Los objetivos que se persiguen con el análisis FODA presentado anteriormente, son convertir las debilidades en fortalezas y las amenazas en oportunidades. A partir de los elementos señalados en el análisis FODA, deben surgir los lineamientos y estrategias que el Ministerio de Educación debe generar para mejorar el nuevo modelo de gestión propuesto.

Idealmente, el modelo de gestión debería apuntar a corregir las debilidades, afrontar las amenazas, mantener las fortalezas y explotar las oportunidades identificadas. Sin embargo, con el análisis FODA, también se deben llevar a cabo estrategias que combinen las oportunidades-fortalezas o a su vez establezcan estrategias que tiendan a corregir las debilidades y generen defensas para las amenazas.

Por ende, el Ministerio de educación debe plantearse las siguientes preguntas:

- ¿Qué fuerzas se pueden utilizar para aprovechar las oportunidades?
- ¿Qué fuerzas usar para enfrentar las amenazas?
- ¿Qué debilidades abordar para aprovechar oportunidades?
- ¿Qué debilidades abordar para eludir las amenazas?

De la misma manera y en base al modelo de gestión educativa actual deberá escoger una o varias alternativas de estrategias de acuerdo al resultado del análisis FODA:

- **Estrategias defensivas:** Cuando se producen amenazas del entorno teniendo fortalezas.
- **Estrategias ofensivas:** Cuando existen oportunidades del entorno, junto a puntos fuertes de la organización.
- **Estrategias de supervivencia:** Es el caso contrario al anterior, en el que tenemos amenazas del entorno junto a debilidades de la entidad.
- **Estrategias de reorientación:** se producen cuando la organización es débil en un entorno con oportunidades.

En términos generales, la matriz FODA aplicada al nuevo modelo de gestión del Ministerio de Educación para los próximos años marca una combinación donde predomina un entorno amenazante que puede llegar a sacar a la luz todas las debilidades expuestas. En este contexto, el modelo de gestión del MINEDUC deberá promover estrategias que estén enmarcadas en la supervivencia, reorientación y que a su vez sean defensivas. En cuanto a las estrategias ofensivas es evidente que, de acuerdo al análisis realizado en el FODA, las posibilidades de aplicación de este tipo de estrategias son mínimas ya que el panorama económico y político en el que se desempeña el modelo de gestión es bastante inestable.

A partir del análisis FODA, también surgen indicios o pistas respecto a las nuevas acciones que se deben definir en el modelo de gestión propuesto. De este modo, el hecho de que exista una oportunidad en el entorno no significa que automáticamente el MINEDUC, deba diseñar un nuevo producto o servicio para aprovecharla. A su vez, el hecho de que exista una debilidad, no significa que el foco estratégico deba ser superarla, si es que existen recursos escasos.

Hasta ahora, el nuevo modelo de gestión había descansado en generar impacto a través de la desconcentración territorial. En el contexto actual y debido a las limitaciones de recursos públicos, conllevan a que el MINEDUC deba buscar nuevas fuentes de financiamiento a través de organismos internacionales si pretende continuar con el modelo de gestión propuesto.

De ahora en adelante, los objetivos y estrategias de impacto deben descansar en las propias capacidades del MINEDUC de conseguir recursos, ya sea con organismos multilaterales, bancos públicos de otros. Asimismo, el nuevo modelo de gestión debe buscar la generación de una oferta de valor hacia los usuarios finales, mediante la propuesta de un mejor servicio.

En resumen, el nuevo modelo de gestión debe ser lo suficientemente capaz de apuntar a desarrollar una oferta de valor atractiva hacia la comunidad educativa, basada en las propias capacidades del MINEDUC y en el apoyo de organismos externos, donde principalmente se concentren esfuerzos en trabajar en la superación de la mayoría de debilidades, preparándose así para los nuevos desafíos y oportunidades que el entorno lo admita.

Capítulo tercero

Modelo de Gestión Educativo de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)

3.1. Antecedentes, fundamentos y lineamientos de la conformación y estructuración de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)

3.1.1 Antecedentes

El nuevo modelo como base para la gestión del Ministerio de Educación es una propuesta integral que incluye una visión a corto, mediano y largo plazo para mejorar la conformación y la estructuración de los modelos desconcentrados a nivel nacional. Su objetivo es generar el mayor grado de consistencia, coordinación, articulación de las instituciones públicas en el territorio en el marco de sus respectivas competencias.

La articulación integral con otras instancias ha facilitado que se establezcan competencias claras y específicas que permiten mejorar los servicios educativos otorgados a la población.

Para conformar la Subsecretaría del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), y en base a la sección 1.2.2 *“Planificación y lineamientos, según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)”*, se toma como modelo la tipología de “Alta desconcentración y baja descentralización ya que los productos y servicios ofrecidos requieren un alto nivel de desconcentración. Es importante destacar que cada institución pública generalmente aplica en su modelo una tipología, todo depende de su misión, visión, objetivos. Las tipologías presentadas en la sección 1.2.2 responden a la norma técnica y los lineamientos establecidos por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

El Nuevo modelo de Gestión Educativa de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), se enmarca en el modelo de alta desconcentración, el cual plantea una transformación trascendental para conseguir que la educación del país propuesta en el modelo territorial sea más dinámica y estratégica, y esto implica que se genere una estructura territorial educativa, en la cual se involucre a todos los actores de la comunidad.

Con la nueva organización del Ministerio de Educación a través de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), se busca mejorar la vida de la sociedad, así como también hacer más eficientes las funciones y tareas de la Coordinación Zonal.

La alta desconcentración propuesta por la SEDMQ, también pretende que la prestación de servicios que desciende hacia los Distritos y posteriormente hacia los Circuitos que conforman la SEDMQ, garantice el acceso a los servicios educativos de niños y niñas de todo el sistema educativo nacional, articulados en una planificación territorial.

El modelo de gestión actual analiza todos los inconvenientes y limitantes que presentaba el modelo anterior a fin de que los servicios brindados a través del modelo de desconcentración sean de calidad y procuren reconstruir el ámbito social y colectivo privilegiando el bien común. El proceso por funciones que manejaba la SEDMQ antes de la aplicación del nuevo modelo de gestión era demasiado lento, así lo afirman muchos padres de familia de la comunidad, sin embargo, con la aplicación del modelo territorial se promueve que los servicios brindados sean rápidos, oportunos y precisos, a fin de que se garantice el cumplimiento de los derechos, oportunidades y calidad de servicios otorgados a los habitantes.

La reestructuración territorial sin lugar a duda ha beneficiado a miles de niños y niñas a nivel nacional, no obstante, existe un gran reto para las Autoridades del Ministerio de Educación si pretenden que se cumplan las metas y objetivos propuestos en el modelo de desarrollo territorial especialmente en el largo plazo. Los procesos de planificación orientados al desarrollo deben impulsar la participación social y ciudadana en todos los niveles de gobierno, el modelo de desconcentración debe garantizar su permanencia en el largo plazo si se quiere llegar a cumplir el principio de distribución equitativa a nivel Zonal, Distrital y Circuital.

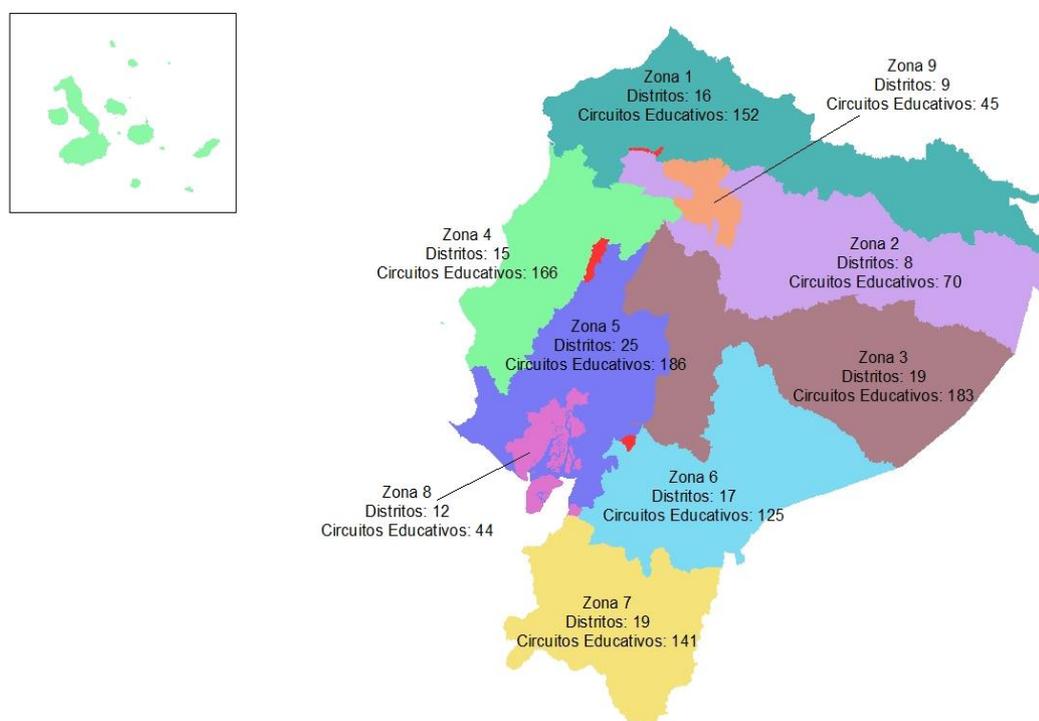
3.1.2 Fundamentos

El Decreto Ejecutivo No. 878, establece como política de gobierno el proceso de desconcentración y planificación zonal para lograr la implementación de un nuevo modelo de gestión en las diferentes dependencias ministeriales. Es así que se deben considerar las regiones del país definidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) para la conformación y elaboración de los Distritos y

Circuitos educativos. En este sentido y conforme al Decreto Ejecutivo No. 878 a continuación se presenta un gráfico en el que se puede observar el número de Distritos y Circuitos propuestos en cada zona, en la que se incluye a la Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ).

Gráfico No. 11

Número de Distritos y Circuitos Educativos por Zona



Fuente: Ministerio de Educación.

Elaborado por: Proyecto “Modelo de Gestión del Sistema Educativo”.

La planificación territorial anterior a la aplicación del Nuevo Modelo de Gestión de la Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), era manejada directamente desde el nivel central, es decir este nivel ejecutaba la mayoría de funciones y procesos de la SEDMQ, lo cual limitaba el acceso a servicios educativos a las personas que no se encontraban dentro de las ciudades más grandes. En el modelo anterior existían pocas Direcciones Provinciales que no cubrían todas las necesidades propuestas en territorio, generando ineficiencia e impidiendo un fácil y ágil acceso a los servicios educativos.

En ciertas ocasiones la planificación de la SEDMQ, desconocía las necesidades en cuanto a temas de prestación de servicios que se relacionan directamente con el caos de la administración territorial. La distancia entre las Direcciones Provinciales y los

establecimientos educativos, en muchos casos, constituyó una barrera para la ejecución de nuevas iniciativas y proyectos propuestos por la comunidad educativa.

En el manejo anterior a la aplicación del nuevo modelo de gestión, prácticamente no existían políticas claras, ni planificación territorial para el mediano y largo plazo. También existía una mala gestión administrativa y orgánica en el sistema educativo. Es así que produjeron una serie de problemas adicionales que no se pudieron resolver y responden a los siguientes puntos:

- Cobertura ineficaz del sistema en todos sus niveles: Falta de partidas docentes, inequitativa distribución del recurso humano.
- Alta rotación del recurso humano en los niveles desconcentrados.
- Necesidad de diseño y aplicación de una programación para la capacitación continua y el perfeccionamiento de los docentes y del desarrollo de una política salarial.
- Oferta educativa poco pertinente: Altos índices de analfabetismo, y abandono.
- Sistema sin evaluaciones ni rendición de cuentas.
- Poca racionalidad en la inversión, entre otros.²⁵

Con la constitución vigente y el Plan Decenal de Educación 2.016 – 2.015 validados por la mayoría de los votantes en el país, se incorporaron una serie de preceptos que fortalecen la gestión educativa a nivel territorial, avalando así que el Ministerio de Educación a través de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), busque ofrecer bienes y servicios que promuevan la cobertura y atención integral de calidad.

A partir del funcionamiento de las Coordinaciones zonales y Subsecretarías, se avanza hacia la implementación de 9 distritos educativos y 45 circuitos educativos distribuidos a lo largo de la zonificación de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito. En la actualidad se encuentran funcionando al 100 por ciento todos los Distritos y Circuitos educativos, sin embargo, aún no existen garantías de que los servicios prestados sean permanentes y eficaces.

La aplicación del nuevo modelo de gestión de la planificación territorial como base para la gestión Ministerial en la SEDMQ, da un giro totalmente diferente al modelo de gestión anterior ya que este busca impulsar el desarrollo integral de la educación, en

²⁵ Boletín Informativo: Coordinación General de Planificación. Nuevo modelo de Gestión Educativa.

el marco de la realidad plurinacional e intercultural y acercar así los servicios públicos a los ciudadanos en los niveles desconcentrados; opacando de esta manera la mayoría de problemas identificados en el modelo anterior. No obstante, se debe tomar en consideración que, a pesar de haber reducido el impacto de algunos problemas, ciertos de ellos persisten en la actualidad, pero se está trabajando coordinadamente entre las Autoridades de los Distritos y Circuitos para evitar que estos problemas sigan creciendo.

La Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), toma en cuenta también otro tipo de herramientas e instrumentos que aprueban realizar una reestructuración del ordenamiento territorial a través de la planificación estratégica. El objetivo de esta actividad se concentra en promover la gestión intersectorial a nivel local.

El nuevo modelo de gestión educativa de la SEDMQ, también considera el Art. 27 de la Constitución como una premisa invaluable y que toma muy en cuenta para el desarrollo de todas sus actividades y facultades que establece el estatuto orgánico por procesos. El Art. 27 establece lo siguiente: *“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”*. Los valores y principios recogidos en este artículo, permiten garantizar una zonificación de tipo horizontal, en la que se incluyan variables de tipo social, económico y cultural.

Otro punto fundamental y que se debe considerar en los fundamentos de la implantación del modelo es el cambio que aplicó la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), en el tema de rediseño de los procesos comparados con el modelo anterior. La reflexión del rediseño de los procesos institucionales (gestión por procesos), permitió llevar a cabo acciones de desconcentración coordinadas, sin embargo, aún existen ciertos procesos que entorpecen la gestión de la SEDMQ. La gestión por procesos y la demora excesiva de tiempos en algunos de ellos, actualmente es una debilidad que tiene la SEDMQ, pero puede

convertirse en una oportunidad de mejora si se identifican claramente los cuellos de botella.

En base a todos los fundamentos que conforman el nuevo modelo de gestión aplicado por la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), se describen las siguientes consideraciones que se deben tomar en cuenta en las Coordinaciones Zonales, para garantizar el adecuado funcionamiento de las mismas.

- La desconcentración de servicios mantiene el propósito de que éstos puedan estar más a tono con las demandas de la ciudadanía.
- Busca modificar estructuralmente la forma en cómo funcionan las instituciones educativas, mismas que hoy funcionan como islas, no existen conexión entre éstas.
- Plantea generar en colectivos institucionales, las capacidades de resolver problemas como: mantenimiento, infraestructura y falta de docentes.
- Pretende reducir la corrupción, ganar en transparencia, caminar hacia el aseguramiento del derecho a la educación y su garantía.
- La transformación cultural y de lo que significa el servicio público. No hay cambio posible, no hay estrategia sin personal.
- La desconcentración, no es solo de la gestión, es desconcentración de la autoridad.

3.1.3 Lineamientos

Dentro de la desconcentración la (SENPLADES 2014), establece 5 lineamientos generales a fin de llevar a cabo un proceso organizado que continúe construyendo equidad y cohesión territorial. Los 5 lineamientos mencionados son:

- **Racionalización de los recursos:** Utilización óptima del conjunto de recursos para una gestión eficiente y eficaz.
- **Equidad y flexibilidad territorial:** Adecuada distribución del Estado y el acceso universal a los servicios en función de las particularidades del territorio.
- **Calidad:** Cumplimiento de estándares establecidos para la gestión y servicios.

- **Excelencia:** Cumplimiento que excede las normas ordinarias. Es el objetivo de la gestión que supera sus propios estándares para mejorar de manera continua.
- **Intersectorialidad:** Articulación con las instituciones para establecer relacionamientos claros y lograr una prestación de servicios integral al ciudadano

De la misma manera para la construcción del nuevo modelo de Gestión Educativa en la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), se establecieron los siguientes lineamientos, los cuales facilitan el entendimiento de toda la construcción y ejecución del modelo de gestión.

- El paradigma de gestión de servicios ha sido siempre la institución educativa, concebida como un gran recinto, esto hizo que las autoridades se despreocupen de lo que sucede fuera del recinto. Las circunstancias, problemas socioeconómicos, psicológicos y demás de la comunidad educativa, deben ser considerados dentro del modelo de gestión aplicado por la SEDMQ, si se pretende llegar a mejorar el servicio educativo a nivel territorial.
- Se deben incorporar a todos los actores que forman parte del Sistema Educativo. Todas las personas deberán formar parte de la comunidad educativa de la SEDMQ.
- Se requiere implantar capacidades y autoridades en el territorio que tengan facultades para atender a la población y resolver sus problemas. Los funcionarios de la SEDMQ, y sus unidades operativas desconcentradas deberán ser lo suficientemente capaces de otorgar empoderamiento a sus funcionarios para resolver todo tipo de inconvenientes, sin necesidad de recurrir a matriz o más conocida como planta central.
- El proyecto educativo propuesto por la SEDMQ debe ocupar la centralidad de la acción educativa y resolver así en el terreno los temas de calidad y equidad, para lo cual los Directivos Escolares, Docentes y Padres de Familia, deberán involucrarse de manera plena con la finalidad de atender todos los problemas de la comunidad educativa.
- Los aspectos administrativos, financieros y presupuestarios deberán ser atendidos de forma ágil y eficaz, a fin de que las metodologías elaboradas

por la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), guarden y respeten la integridad de las acciones encaminadas a mejorar los servicios educativos.

- La Administración educativa del circuito dispondrá de presupuesto y tendrá la capacidad de dar respuesta a necesidades urgentes.
- Se deberá fortalecer la construcción colectiva de la interculturalidad en cada nivel desconcentrado. Es fundamental garantizar la interculturalidad de todas las personas en el sistema educativo de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ).
- Las Instituciones Educativas que forman parte de la SEDMQ, deberán estar articuladas a un mismo proyecto educativo que responda a las necesidades de la población local.
- Las Decisiones serán oportunas y eficaces, sin centralismo, evitando así que los procesos se tornen burocráticos.
- Los servicios educativos estarán más accesibles para todas y todos, con acompañamiento en terreno de asesores educativos.

3.2. La Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ) y la conformación de sus Distritos y Circuitos

La importancia estratégica del modelo de planificación territorial que representa la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ) en el desarrollo educativo del país, impone la necesidad de que aplique una fuerte rectoría sobre la implementación de las políticas educativas orientadas a mejorar la planificación territorial a nivel desconcentrado.

La SEDMQ, ha implementado mecanismos ágiles y eficientes que han permitido que se logre una gestión adecuada de todos los programas, proyectos y actividades relacionadas con la educación a nivel de Distritos y Circuitos educativos. La aplicación de instrumentos innovadores como son las reflexiones, foros y debates, han permitido identificar los roles y responsabilidades que deben manejar todas las autoridades que forman parte de la comunidad Educativa.

Se debe destacar que la SEDMQ es la Coordinación Zonal que determina las estrategias, procesos, procedimientos y metodologías que serán implementadas en las

demás Coordinaciones Zonales de Educación, a fin de cumplir con las etapas de diseño, ejecución y seguimiento y evaluación propuestas en el modelo de gestión territorial.

El modelo de planificación territorial de la SEDMQ ha implementado también una tipología de ordenamiento territorial que permita diferenciar a los Distritos y Circuitos Educativos de la SEDMQ de una manera fácil y entendible, esto con el propósito de incentivar una pronta recuperación de ciertas actividades para que se puedan agilizar los procesos y adicionalmente se fortalezca la rectoría de la Autoridades Educativas en los niveles Distritales y Circuitales.

La creación de los Distritos y Circuitos Educativos de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), parte de una serie de criterios de conformación y de los lineamientos del modelo de desconcentración, es por ello que para comprender cómo se conformaron los Distritos y Circuitos educativos de la SEDMQ, a continuación, se definen ciertos conceptos que facilitan el entendimiento de los mismos.

El Distrito Educativo según él (Ministerio de Educación 2013), se define *como “un órgano técnico desconcentrado, el cual generalmente coincide con el área geográfica de un cantón o unión de cantones de 1 a 4 como un valor máximo, y contiene de 1 a 29 circuitos como máximo”*.

De la misma manera el (Ministerio de Educación 2013), define a un Circuito Educativo como *“un conjunto de instituciones educativas en un espacio territorial delimitado, en donde la gestión de recursos y la ejecución presupuestaria está a cargo de la respectiva administración circuital”*.

En base a estas definiciones se presentan los criterios de conformación de los Distritos y Circuitos de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ). La elaboración de los criterios de conformación, se establecieron en los talleres educativos participativos con cada una de las Autoridades de las diferentes Coordinaciones Zonales, para poder homologar criterios.

Para la selección de un Distrito Educativo de la SEDMQ, se tiene en cuenta los siguientes aspectos:

- Distribución cantonal.
- Cantones con afinidad histórica (misma región, accesibilidad, cultura, índices sociales).
- Servicios Básicos.

- Cantones que no han sido atendidos adecuadamente.
- Número de Instituciones Educativas, de estudiantes, docentes.
- Conexión vías de primer orden, rutas de transporte público.

En cuanto al Circuito Educativo de la SEDMQ, la selección de los mismos se basa en:

- Georeferenciación (Ver Anexo 2 “*Guía Reordenamiento de oferta educativa*”).
- Cálculo de población por sectores censales, accesibilidad, conectividad entre escuelas y colegios.
- Integración hispana y bilingüe, todos los sostenimientos y modalidades.
- Oferta de todos los niveles de educación.
- Instituciones educativas emblemáticas.

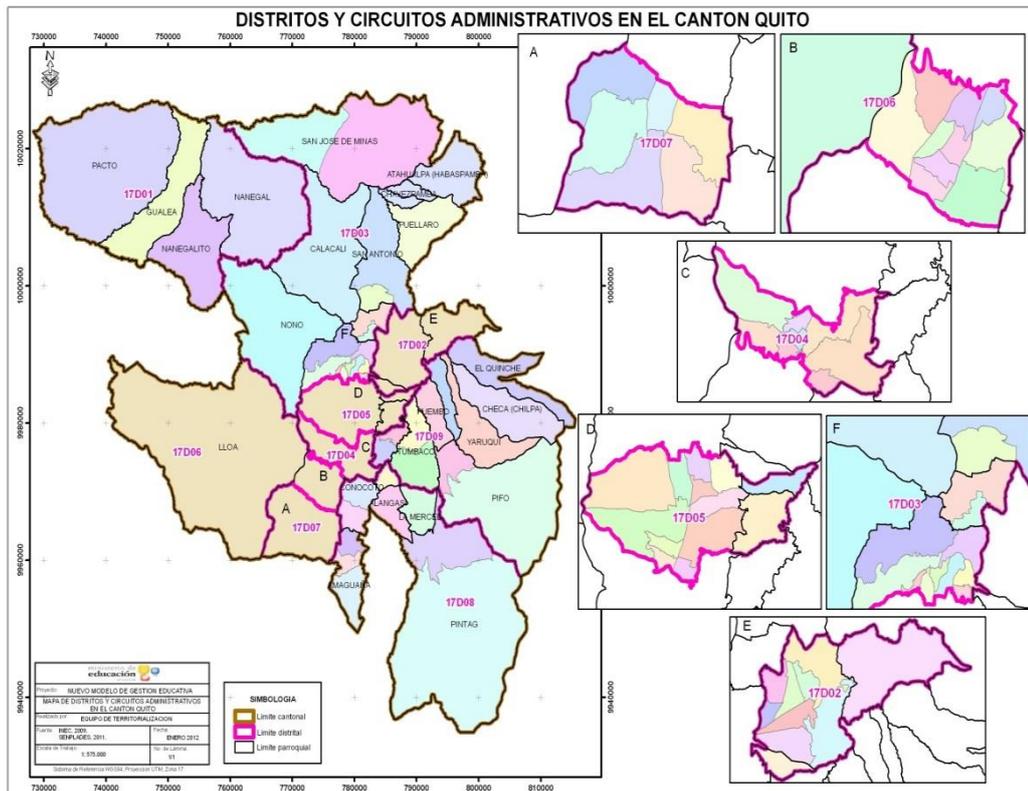
Los criterios de conformación de los Distritos y Circuitos Educativos de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), contribuyeron a que el modelo de gestión territorial implementado, sea calificado como uno de los modelos de alta desconcentración más exitosos por parte de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Sin embargo, desde otros puntos de vista también persiste un malestar a nivel territorial, ya que, para muchos actores de la comunidad educativa, la implementación total de los Distritos y Circuitos, no significa que exista un mejoramiento en la gestión de servicios. Considero que el funcionamiento integral de los niveles desconcentrados aún debe fortalecer sus procesos a fin de que se pueda garantizar una mejora continua y una prestación articulada de las necesidades ciudadanas locales.

A través del siguiente mapa resumen se presenta cómo quedaron sectorizados algunos de los Distritos y Circuitos de la SEDMQ descritos en el Capítulo II, sección 2.2.5.1 “*Distritos y Circuitos de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)*”. El proceso para llevar a cabo esta tipología fue amplio y de gran involucramiento con los actores que conforman la comunidad educativa, es así que hasta finales del año 2014 el Ministerio de Educación presento a la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la última versión del documento de la definición de Zonas, Distritos y Circuitos de la SEDMQ.

Gráfico No. 12

Ejemplos de Distritos y Circuitos Educativos en el Cantón Quito



Fuente: Ministerio de Educación.

Elaborado por: Proyecto “Modelo de Gestión del Sistema Educativo.”

3.2.1 Análisis de los procesos del modelo de planificación territorial en la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)

Una vez que se han analizado la conformación de los Distritos y Circuitos que forman parte de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), se pretende explicar cómo la Subsecretaría y sus homólogos conformaron en base a las mejores prácticas de la gestión por procesos, el modelo por procesos de la SEDMQ.

El levantamiento de los procesos comprendió el ciclo completo de mejora continua, propuesto por (Deming), que significa planifique, haga, verifique y actúe de acuerdo a las diferentes fases de la planificación territorial.

El círculo de mejora continua identifica, las oportunidades de mejora para otorgar productos y servicios de calidad, es así que los procesos que fueron levantados por la Dirección Nacional de Administración de Procesos conjuntamente con todas las áreas que

forman parte de la SEDMQ, buscaron responder a las necesidades de los funcionarios y la comunidad educativa en general del MINEDUC.

La idea de aplicar un ciclo de mejora continua se traduce en la necesidad real que tiene la SEDMQ, en tratar de ser más eficiente y eficaz en la mayoría de procesos que desempeña actualmente. La idea de un proceso es que cumpla con las necesidades y expectativas de un cliente interno o externo. La eficiencia concentra la idea de cómo vamos a hacer mejor lo que venimos haciendo para poder ser más competitivo a través de la optimización de recursos en cada una de las acciones encaminadas a realizar un proceso, mientras que la eficacia se resume en la necesidad de que todos los procesos implementados por una entidad se orienten a los objetivos de la organización, es decir a hacer las cosas bien, pero también facilitando el trabajo a los demás.

La eficiencia y la eficacia son dos conceptos básicos que la SEDMQ tiene muy en cuenta a la hora de desarrollar cada uno de sus procesos. No en tanto, el objetivo de esta Subsecretaría es llegar a ser efectivo en casi todos sus procesos.

La Dirección Nacional de Procesos tiene un reto sumamente grande relacionado con la evaluación de la eficiencia y eficacia en todas las Coordinaciones Zonales, ya que resulta muy difícil medir estos dos aspectos en todas las Zonales de Educación. No obstante, el mejorar la satisfacción del cliente a través del mejoramiento del servicio, permitirá que la SEDMQ marque su tendencia al éxito o fracaso en el cumplimiento de los objetivos del Ministerio de Educación.

La gestión por procesos de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ) se encuentra identificada por una fase cero, que corresponde a la etapa preliminar y disparador para la ejecución del resto de fases de la metodología, comprendida por las distintas etapas de ejecución de todas las áreas que forman parte de los Distritos y Circuitos Educativos.

Del mismo modo la gestión por procesos aplicada en el modelo de gestión de la SEDMQ, es una herramienta generada y validada que permitió estandarizar el trabajo tanto en Planta Central, como en los niveles desconcentrados. El trabajo en conjunto con todos los niveles del Ministerio de Educación, logró que se gestionen productos finales de calidad, y que estos a su vez funcionen como insumos con estándares de calidad, para el desarrollo de las actividades internas de planificación de las áreas requirentes de la SEDMQ.

La estandarización y el levantamiento de todos los procesos que maneja actualmente la Subsecretaría de Educación el Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ),

obedecen a la aprobación de la matriz de competencias y a la aplicación del modelo de gestión aprobado por parte de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Es así que la implementación y reestructuración de todos los procesos se crean a partir de las actividades descritas en el Capítulo II, sección 2.2.4 “*Descripción gráfica del Modelo de Gestión Educativa del Ministerio de Educación*”.

La mayoría de procesos guardan armonía con los lineamientos y actividades descritas por la SENPLADES; es fundamental apreciar que los procesos levantados involucran a los procesos gobernantes, sustantivos, de apoyo y de asesoría, mismos que están facultados y guardan relación con el estatuto orgánico por procesos, el direccionamiento estratégico y la planificación estratégica aprobada por el Ministerio de Educación.

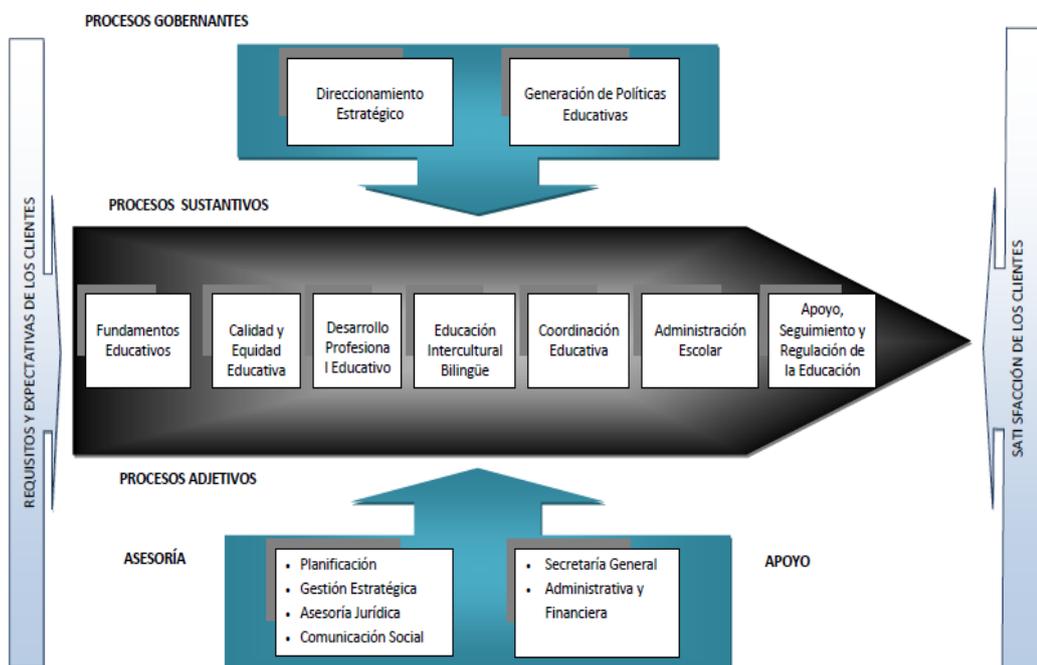
En cuanto al proceso de construcción del mapa de procesos se debe indicar que la Dirección Nacional de Administración de Procesos involucró a todos los niveles del Ministerio, ya que se tomaron en consideración la mayoría de aportes que brindaron los participantes a fin de garantizar que el mapa de procesos contemple las actividades que generan valor en el mapa de procesos.

En este sentido a continuación se presenta el mapa de procesos formulado por el Ministerio de Educación (MINEDUC), el cual servirá para entender de manera gráfica cada uno de los procesos Macro que maneja la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ). De la misma manera el mapa de procesos planteado es aplicado por Planta Central y las Coordinaciones Zonales y sirve de base para la elaboración del mapa por procesos de los Distritos y Circuitos educativos que se presenta más adelante.

Gráfico No. 13

Mapa de Procesos del Ministerio de Educación del Ecuador

MAPA DE PROCESOS



Fuente: Ministerio de Educación.

Elaborado por: Coordinación General Estratégica. Dirección Nacional de Procesos.

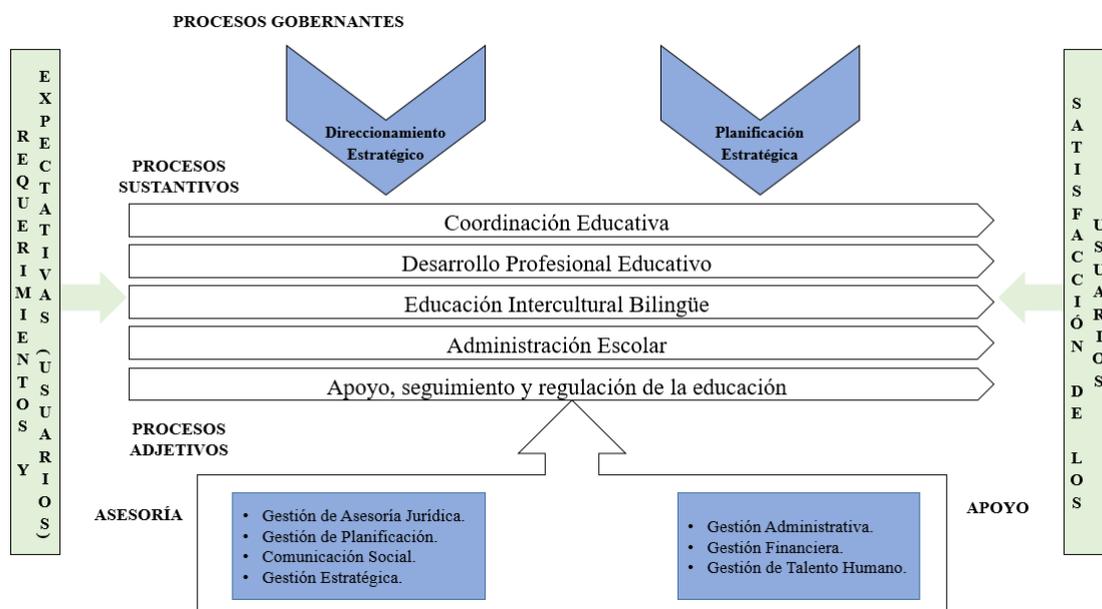
Después de que se ha establecido el mapa de procesos del Ministerio de Educación, se elaboró y se levantó todos los procesos a nivel de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ). La SEDMQ al ser la entidad modelo a seguir por parte de las demás Coordinaciones Zonales, dedico mucho tiempo para la elaboración de procesos; es así que los procesos levantados en la SEDMQ, obedecen a los requerimientos y necesidades actuales que mantiene la comunidad Educativa en este sector.

En virtud de que la Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), maneja 12 macroprocesos, 53 procesos y 151 subprocesos conforme al levantamiento de información realizada por la Dirección Nacional de Administración de Procesos y corroborada con la Dirección Nacional de Planificación, a continuación se presenta un resumen de todos los macroprocesos, procesos y subprocesos que maneja la Subsecretaría, ya que estos a su vez son replicados a nivel de Distritos y Circuitos a fin de garantizar que se presten servicios educativos de calidad basados en una optimización de procesos a nivel nacional.

Gráfico No. 14

Mapa de Procesos de las Coordinaciones Zonales/Subsecretarías

MAPA DE PROCESOS COORDINACIONES ZONALES



Fuente: Ministerio de Educación.

Elaborado por: Coordinación General Estratégica. Dirección Nacional de Procesos.

El mapa de procesos propuesto por la Subsecretaría de Educación del Distrito metropolitano de Quito (SEDMQ), surge a partir de la Misión y Visión del Ministerio de Educación, es así que para la elaboración del mapa se tiene en consideración el análisis del entorno, amenazas y oportunidades, y el análisis interno fortalezas y debilidades analizado en el Capítulo II, sección 2.3. El proceso de reingeniería y organización propuesto en el mapa de procesos de la SEDMQ, está desarrollado bajo el esquema de modernización y alineación de los objetivos de la institución al cambio, y básicamente está encaminado al mejoramiento de la gestión en temas referentes al mejoramiento del servicio educativo. En ese sentido, a continuación, se describe el mapa de procesos basado en la estructura organizativa Gestión por procesos.

- Procesos gobernantes:** Conocidos también como procesos estratégicos direccionan y orientan la gestión institucional a través de la formulación de políticas y la expedición de normas, lineamientos y directrices que los procesos operativos y de apoyo deben tomar en cuenta para su ejercicio. En los procesos gobernantes está el Direccionamiento Estratégico y la Planificación Estratégica representado en los viceministerios de Educación y Gestión de la Educación. Los procesos gobernantes de la SEDMQ, se

convierten en actividades que generan valor agregado para la comunidad educativa, es así que aseguran la transversalidad y coordinación de las políticas, objetivos, estrategias, normas y orientaciones de alcance nacional para Educación Inicial, Educación General Básica, Bachillerato, Educación Especial e Inclusiva y Educación para Personas con Escolaridad Inconclusa.

- **Procesos Sustantivos:** Ejecutan actividades que contribuyen a cumplir con los procesos estratégicos. Los procesos sustantivos están representados en áreas como la Coordinación Educativa, Desarrollo Profesional Educativo, Educación Intercultural Bilingüe, Administración Escolar y el área de Apoyo, seguimiento y regulación de la educación. Los procesos sustantivos propuestos en el mapa de procesos definen las actividades encaminadas hacia el cumplimiento de los servicios organizacionales de la SEDMQ.
- **Procesos Adjetivos de Asesoría:** Prestan soporte a todas las áreas que conforman el mapa de procesos, ya que cuentan con un conocimiento especializado en la mayoría de procesos. Estos procesos vinculan áreas como: Gestión de Asesoría Jurídica, Gestión de Planificación, Comunicación Social y Gestión Estratégica.
- **Procesos Adjetivos de Apoyo:** En cuanto a los procesos de apoyo se encuentran las áreas de Gerencia Administrativa, Gerencia Financiera y Gestión de Talento humano, estos procesos permiten que se pueda cumplir con la mayoría de actividades operativas de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito. Los procesos adjetivos generalmente van desde abajo hacia arriba, tratando siempre de apoyar la gestión en todos los niveles.

En base a la relación que mantiene el mapa de procesos con cada una de las actividades Macro definidas, en el Cuadro No. 5, se presentan todos los macroprocesos, procesos y subprocesos que maneja actualmente la SEDMQ, en el nivel Zonal.

Cuadro No. 5

Inventario de Procesos por Zona

Procesos sustantivos			
Macroproceso	Proceso	Subproceso	
Coordinación Educativa	Planificación		
	Ejecución de planes, programas y proyectos zonales		
	Educación inicial y básica	Sistema de monitoreo de crecimiento y nutrición	
	Tecnologías para la educación	Planificación zonal	
		Creación de aulas tecnológicas para la comunidad	
		Vinculación a la comunidad de las aulas tecnológicas para la comunidad	
		Selección de docentes para aulas tecnológicas para la comunidad	
	Educación para personas con escolaridad inconclusa	Seguimiento a la gestión administrativa de la educación escolarizada y no escolarizada	
		Coordinación interinstitucional e intersectorial	
		Cambio de especialidad y ampliación de servicios educativos	
	Mejoramiento de la enseñanza aprendizaje de idiomas extranjeros		
Educación especial e inclusiva	Atención en instituciones educativas especiales		
	Transformación en instituciones educativas inclusivas		
Desarrollo Profesional Educativo	Planificación zonal		
	Ingreso al magisterio	Aplicación de toma de pruebas	
		Clase demostrativa	
		Concursos de méritos y oposición	
		Solicitud de apelaciones	
Intercultural Bilingüe	Formación y capacitación SEIB	Planificación zonal	
		Ejecución de cursos	
Administración Escolar	Planificación zona		
	Gestión de riesgos	Aumento de resiliencia de las comunidades educativas ante eventos adversos	
		Monitoreo y respuesta educativa ante emergencias	
Infraestructura física	Supervisión y seguimiento de convenios, equipamiento y obras		

	Recursos, operaciones y logística	Planificación del POA y PAI
		Capacitación en alimentación y nutrición
		Monitoreo
		Reprogramaciones de recursos educativos

Apoyo, Seguimiento y Regulación de la educación	Asesoría a la gestión educativa	Planificación zonal de asesoría a la gestión educativa	
		Solicitud de requerimientos administrativos de los niveles desconcentrados	
		Solicitud de requerimientos técnicos de los niveles desconcentrados	
		Control y seguimiento de la implementación de la política pública de asesoría a la gestión educativa	
	Auditoría a la gestión educativa	Planificación zonal de auditoría a la gestión educativa	
		Solicitud de requerimientos de los niveles desconcentrados	
		Control y seguimiento zonal de auditoría a la gestión educativa	
	Regulación de la educación	Regulación de costos de la educación particular y fiscomisional	
		Registro de instituciones educativas	
		Acreditación de las instituciones educativas	
		Categorización de instituciones educativas	
	Personas jurídicas sin fines de lucro	Control y seguimiento de la regulación de la educación	
		Constitución, disolución y/o reforma al estatuto de personas jurídicas sin fines de lucro	
			Registro de directiva, cambio, ingreso o salida de miembros

Procesos adjetivos de asesoría		
Macroproceso	Proceso	Subproceso
Asesoría Jurídica	Planificación zonal de asesoría jurídica	
	Patrocinio	Recursos administrativos
		Procesos judiciales
		Control, seguimiento y evaluación de acciones judiciales
	Normativa jurídico educativa	Proyectos de actos administrativos
		Absolución de consultas jurídicas
	Elaboración de contratos	

	Contratación pública y convenios	Terminación de contratos y legalización de bienes inmuebles
--	----------------------------------	---

Planificación	Planificación técnica	Planificación zonal
		Consolidación del poa zonal
		Asignación de recursos adicionales
		Consolidación del PAI zonal
		Elaboración, asesoramiento y acompañamiento técnico para la formulación de iniciativas de proyecto en zona
		Reasignación de recursos en zona
		Reprogramación del PAI zonal
		Monitoreo y seguimiento de planes, programas, proyectos zonales
	Microplanificación	Estudio de reordenamiento de la oferta educativa
		Creación de instituciones educativas públicas / fiscalización de instituciones
		Creación de instituciones educativas fiscomisionales / fiscomisionalización de instituciones
		Creación de instituciones educativas particulares
		Atención de necesidades docentes
Análisis e información educativa	Ampliación de cobertura	
	Cierre, traslado y fusión de instituciones educativas	
	Cambio de denominación	
	Análisis estadístico de información zonal	

Comunicación Social	Planificación de comunicación social	
	Gestión de contenidos	Emisión y difusión de boletines
		Elaboración y distribución de productos comunicacionales
	Evaluación y monitoreo de medios	Administración de la página web
		Atención a medios de comunicación
	Eventos	Organización de eventos
Imagen institucional	Comunicación interna	
	Comunicación interinstitucional	

Gestión Estratégica	Tecnologías de la información y comunicación	Soporte de servicios de tecnología
----------------------------	--	------------------------------------

Procesos adjetivos de apoyo		
Macroproceso	Proceso	Subproceso
Gestión Administrativa	Adquisiciones	Planificación de administrativo
		Contratación de obras bienes y servicios de ínfima cuantía
	Contratación pública	Proceso precontractual

		Subscripción y registro de contrato	
	Administración de bodega		
	Control de bienes	Control de bienes	
		Donaciones de otras instituciones	
		Donaciones y destrucción de bienes del MINEDUC	
	Servicios generales	Control de contratos de servicios generales	
		Mantenimiento de infraestructura	
		Administración de espacios de uso público interno y externo	
		Gestión de pago de servicios básicos, impuestos municipales, diesel generadores	
		Administración del contrato de seguros	
	Transporte	Control del parque automotor	
		Mantenimiento vehicular	
	Gestión documental	Manejo de documentación externa	
		Despacho de documentación	
		Archivo y custodia	
	Atención ciudadana	Recepción e información	
		Ventanilla única	
		Denuncias de faltas graves receptadas en coordinación zonal	
		Denuncias de faltas leves receptadas en coordinación zonal	

Gestión Financiera	Planificación financiera		
	Control previo		
	Presupuesto	Formulación de la proforma presupuestaria	
		Programación indicativa anual	
		Programación cuatrimestral del compromiso	
		Programación mensual del devengado	
		Certificación presupuestaria	
		Financiamiento presupuestario	
		Reforma presupuestaria	
		Reprogramaciones	
	Seguimiento, evaluación y normativa a las unidades ejecutoras del sector	Seguimiento y evaluación presupuestaria	
		Coordinación de la capacitación	
	Contabilidad	Asientos contables de cierre y apertura del ejercicio fiscal	
		Asientos contables	
		Constatación de bienes	
		Conciliación bancaria	
		Administración y liquidación de fondos	
Viáticos			
Nómina	Certificaciones		

		Reprogramaciones
		Generación de rol de nómina
		Anticipo de sueldos
	Tesorería	Certificados de sueldos
		Administración de especies
		Control de especies valoradas
		Custodio de garantías
		Pagos
		Declaración de impuestos
		Pago de impuestos
	Custodia del archivo	

Gestión de talento humano	Planificación del talento humano	Planificación anual
	Reclutamiento y selección	Concurso de méritos y oposición
		Contratos ocasionales, código de trabajo y contratos civiles
		Libre nombramiento
		Inducción
		Pasantías y prácticas
	Formación y capacitación	Planificación de formación
		Ejecución del plan de capacitación
		Evaluación del curso de capacitación
	Evaluación del desempeño	Planificación de la evaluación
		Evaluación del desempeño
	Seguridad y salud ocupacional bienestar laboral	Planificación de seguridad
		Implementación del plan de seguridad y salud ocupacional
		Bienestar laboral
	Movimiento de personal	Programación de vacaciones
		Cesión de vacaciones
		Reprogramación de vacaciones
		Suspensión de vacaciones
		Permisos imputables a vacaciones
		Permisos por estudios
		Comisión de servicio sin remuneración
		Comisión de servicio con remuneración
		Autorización de comisión
		Permisos y licencias
		Cesación de funciones por remoción
		Cesación de funciones por renuncia
		Cesación por supresión
		Cesación por incapacidad
	Cesación por retiro o por jubilación	
	Administración de remuneraciones	Horas extras o suplementarias
		Liquidación de haberes
Ingreso de contratos		
Finalización de contratos		

Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración propia y Dirección Nacional de Procesos del Ministerio de Educación.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los procesos y macroprocesos que maneja la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ):

Cuadro No. 6

Resumen de Macroprocesos, Procesos y Subprocesos de la Zona

Resumen		
Macroprocesos	Zona	
	PROCESOS	SUBPROCESOS
Coordinación educativa	7	10
Desarrollo profesional educativo	2	4
Intercultural bilingüe	1	2
Administración escolar	4	7
Apoyo, seguimiento y regulación de la educación	4	14
Asesoría jurídica	4	7
Planificación	3	17
Comunicación social	5	7
Gestión estratégica	1	1
Gestión administrativa	8	21
Gestión financiera	7	28
Gestión de talento humano	7	33
Subtotal	53	151
Total, procesos nivel SEDMQ	53	
Total, subprocesos SEDMQ	151	
Total, de procesos + subprocesos SEDMQ	204	

Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración propia.

Una vez que se definieron las relaciones del mapa de procesos de la SEDMQ, la Dirección Nacional de Administración de Procesos presenta las actividades definidas por la SEDMQ, a fin de establecer y estandarizar los procesos en todas las Coordinaciones Zonales. Los procesos que han sido levantados con los representantes de cada una de las áreas a Nivel Zonal, han motivado a que se fortalezca la visión de planificación integral.

En referencia a los procesos definidos para inicios del año 2017, se tiene previsto que el Ministerio de Educación conjuntamente con la Dirección Nacional de Procesos, promoverá un nuevo levantamiento de procesos orientado al mejoramiento y reducción de tiempos en cada uno de los procesos propuestos a fin de que se mejore la eficacia en la calidad de servicios. También, es importante que se tome en cuenta todas las opiniones de las personas que forman parte de la SEDMQ (estudiantes, docentes, administrativos), con el objetivo de que las Entidades Operativas Desconcentradas (EOD's), optimicen su forma de trabajo.

El número de procesos y subprocesos que maneja la SEDMQ es muy amplio, la idea principal del mejoramiento de procesos debe concentrar esfuerzos en unificar procesos similares a fin de que la comunidad educativa goce de sus derechos a través de servicios oportunos.

La gestión por procesos, desde mi punto de vista permite evaluar de manera real la implementación del modelo de gestión territorial en la SEDMQ, es recomendable que, en el diseño de los nuevos procesos, se elaboren guías que contemple iniciativas relacionadas con la medición de eficiencia a través de indicadores que se ajusten a la realidad territorial. Actualmente podemos observar que la medición de gestión por procesos dentro del Ministerio de Educación es muy limitada. La nueva propuesta por procesos debe ser capaz de generar valor agregado al modelo dejando de lado todas las actividades que no contribuyen al mapa de procesos de la SEDMQ.

En la siguiente sección se explicará el funcionamiento de la SEDMQ, basado en el Nuevo Modelo de Gestión territorial aterrizado a los Distritos y Circuitos Educativos.

3.2.2 Funcionamiento de la Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)

Una vez que se han establecido las facultades que fueron detalladas en el Capítulo II, sección 2.2.4 “*Descripción gráfica del Modelo de Gestión Educativa del Ministerio de Educación*”, y para entender el funcionamiento de la SEDMQ, se presenta un resumen de las facultades determinadas en la Zona, ya que servirán de base para el desarrollo de la descripción del funcionamiento de la Subsecretaria a Nivel Distrital y Circuital.

Gráfico No. 15

Funciones Resumidas del Nuevo Modelo de Gestión de la SEDMQ



Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración propia.

3.2.2.1 Funcionamiento los Distritos y los Circuitos Educativos de la SEDMQ

La Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ) dispone de todo el equipamiento y mobiliario y también cuenta con el personal necesario y presupuesto para el financiamiento de las diversas actividades e iniciativas generadas en esta Entidad.

A partir del funcionamiento de la SEDMQ, se avanza hacia la implementación de los Distritos Educativos. Las localidades de los Distritos Educativos se pueden ubicar por cantones. La Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito, cuenta actualmente con nueve Direcciones Distritales detalladas en el en el Capítulo II, en la sección 2.2.5 “*El nuevo Modelo de Gestión Educativa del Ministerio de Educación en la Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)*”, con lo cual se promueve que la comunidad educativa pueda acceder a realizar cualquier trámite de manera más cercana a su residencia habitual.

En cuanto a los servicios proporcionados por las 9 Direcciones Provinciales de educación que funcionaban en base a un modelo centralista, la SEDMQ con la aplicación del modelo territorial pasa a implementar 9 Direcciones Distritales a nivel de Quito, pero estas direcciones dan un giro completamente diferente al modelo anterior, ya que se

motiva a que exista una desconcentración total. Para ello los Distritos ahora cuentan con estructuras eficientes de personal y con el apoyo de sistemas informatizados, para atender a la ciudadanía hasta en 40 trámites diferentes, mediante una ventanilla de servicios.

Gráfico No. 16

Funcionamiento de los Distritos Educativos



Fuente: Ministerio de Educación.

Elaborado por: Coordinación General de Planificación del Ministerio de Educación.

De este modo y desde cualquier parte del país, la ciudadanía de la SEDMQ puede acceder a servicios como:

- Refrendación de Títulos.
- Certificación y reimpresión de acuerdos de creación de instituciones.
- Certificación y reimpresión de permisos de Funcionamiento de Instituciones Educativas.
- Denuncias.
- Solicitud de apelaciones.
- Ingreso al Magisterio (aspirantes a docentes, méritos y oposición).
- Certificado de tiempo de servicio.
- Certificado de remuneraciones.
- Certificado de no haber sido sancionado.
- Certificado de no estar inmerso en sumario administrativo.
- Activación de clave para el IEES.
- Comisiones de servicios.
- Solicitud de vacaciones.

- Solicitud de permisos y licencias.
- Solicitud de asignación de textos, alimentos y uniformes.
- Solicitud de Contratos de personal.
- Asignación de Cupos (Matriculación).
- Solicitudes de soporte (Instituciones Educativas).
- Denuncias y quejas ciudadanas.

Las Direcciones Distritales también se hacen cargo de la gestión educativa, incluyendo la responsabilidad sobre el personal docente y administrativo. También apoyan a la resolución de conflictos en instituciones educativas y al reordenamiento de servicios. De la misma manera las Direcciones Distritales de la SEDMQ, cuentan con una infraestructura que permite una vinculación amplia con las comunidades en donde será posible ejecutar actividades de capacitación, exposiciones, alfabetización digital, seminarios y eventos colectivos diversos.

En cuanto al funcionamiento de los Circuitos Educativos la SEDMQ, conforme a los mismos por grupos de instituciones educativas, fiscales, fiscomisionales y particulares. Es por ello que un Administrador Circuital se hace cargo de solventar las necesidades de provisión de materiales, mantenimiento y desarrollo de las instituciones que conforman el circuito. De este modo, las Autoridades Educativas podrán destinar todo su tiempo a las tareas de liderazgo pedagógico en sus establecimientos, en procura de la calidad y equidad que son necesarias.

Gráfico No. 17

Funcionamiento de los Circuitos Educativos



Fuente: Ministerio de Educación.

Elaborado por: Coordinación General de Planificación del Ministerio de Educación.

Los Circuitos Educativos de la SEDMQ, están organizados y distribuidos conforme a los lineamientos determinados por SENPLADES. La ciudadanía encontrará en los Circuitos, los servicios educativos en forma directa, asistidos por asesores pedagógicos y equipos especializados para la inclusión educativa. Los servicios concretos que otorgan los Circuitos Educativos de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), son los siguientes:

- Oferta educativa completa; mantenimiento, reparación de infraestructura y equipamiento educativo.
- Dotación de recursos educativos (uniformes, textos, alimentos, etc.).
- Bibliotecas, aulas tecnológicas, laboratorios de ciencias y de lenguas.
- Canchas para deporte comunitario.
- Asesoría educativa a establecimientos públicos y fiscomisionales.
- Apoyo a la inclusión educativa en establecimiento públicos mediante psicopedagogos (identificación y referencia de estudiantes con necesidades educativas especial, apoyo a docentes y a familias para la inclusión).

3.2.3 Descripción de la metodología aplicada en el ámbito administrativo-financiero a nivel de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito

En consideración a los lineamientos técnicos propuestos por (SENPLADES 2014) y con el propósito de garantizar que el modelo de planificación territorial como base para la gestión de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), tenga éxito, se levantó un modelo diseñado por la Dirección Nacional de Planificación Técnica y la Coordinación General de Planificación, el cual presenta una serie de herramientas e instrumentos que apuntalan a mejorar ciertas acciones y actividades desempeñadas en el ámbito administrativo-financiero de la Coordinación Zonal, en base a los Planes Anuales Presupuestarios de la Subsecretaría y sus niveles desconcentrados. La presente metodología es replicada a nivel de Zonas, Distritos y Circuitos, conforme a lo que estipula el Acuerdo Ministerial Nro. 390-10, del 1 de junio del 2010.

Los Planes Anuales Presupuestarios son la expresión técnica y financiera del conjunto de programas, proyectos y actividades, debidamente priorizadas, programadas y territorializadas, de conformidad con las disposiciones del Código Orgánico de

Planificación y Finanzas Públicas. Estos planes se encuentran encaminados a la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y de los planes del Gobierno Central y Gobiernos Autónomos Descentralizados.²⁶

Durante el desarrollo del trabajo de investigación hemos apreciado como la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), mantiene un código numérico para diferenciar la Entidad Operativa Desconcentrada (EOD), es así que las asignaciones presupuestarias que son realizadas desde planta central, son direccionadas a cada uno de estos códigos conforme lo detalle la unidad requirente, con el objetivo de mantener un control adecuado de la asignación de recursos.

Adicionalmente, se debe señalar que la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), durante los últimos meses ha enfrentado una serie de problemas con las Entidades Operativas Desconcentradas, por el mal manejo administrativo-financiero del Plan Anual Presupuestario especialmente en los Distritos y Circuitos Educativos. Por ende, el seguimiento, evaluación y monitoreo al Plan Anual Presupuestario aplicado por la SEDMQ, ha logrado mejorar la ejecución de recursos en todos los niveles desconcentrados. Sin embargo, el mejoramiento de ejecución de recursos no implica que se hayan atendido a los grupos más vulnerables, es por ello que la SEDMQ deberá fortalecer el levantamiento de necesidades en el territorio, a fin de que el Índice de Satisfacción al Usuario (ISU) que se presenta más adelante, maneje resultados reales de la eficacia en cuanto al otorgamiento de servicios en los niveles desconcentrados.

3.2.3.1 Seguimiento y monitoreo del Plan Anual de Inversiones de la Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)

Para (Calderón 2008), el seguimiento o monitoreo se debe efectuar durante la etapa de ejecución de un proyecto y no en otras etapas del ciclo del proyecto. Es así, que el seguimiento presupuestario aplicado por la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), contempla un procedimiento sistemático empleado para comprobar la eficiencia y efectividad del proceso de ejecución del Plan Anual Presupuestario. Además, en este proceso la Coordinación General de Planificación, también cuenta con las suficientes herramientas para identificar los logros y debilidades,

²⁶ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Artículo 57.

y recomendar medidas correctivas para optimizar los resultados deseados, en base a la siguiente propuesta:

Gráfico No. 18

Plan de Seguimiento a la ejecución presupuestaria SEDMQ



Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración propia.

El seguimiento, como procedimiento sistemático aplicado por el Ministerio de Educación, aprueba que la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), realice un manejo adecuado en el ámbito administrativo-financiero. En este sentido el procedimiento sistemático aplicado en la SEDMQ, presenta una serie de ventajas adicionales para mejorar el seguimiento y evaluación del proceso de desconcentración. Entre estas se destacan las siguientes:

- Determinar el progreso en la ejecución presupuestaria del Plan Anual Presupuestario. Los avances físicos, los costos y el cumplimiento de los plazos para las actividades son elementos que se deben verificar durante la ejecución.
- Dar retroalimentación a los involucrados en el proyecto en temas de ejecución del Plan Anual Presupuestario. Esto significa que los resultados que se obtengan del monitoreo deben ser comunicados a los involucrados en un determinado programa, proyecto o actividad.
- Recomendar acciones correctivas a problemas que afectan a la ejecución del Plan Anual Presupuestario para mejorar el desempeño e incrementar la probabilidad de que los programas, proyectos o actividades ejecutadas

alcance su objetivo de desarrollo. Los encargados tienen la responsabilidad de corregir problemas que se detecten en el monitoreo.

- Finalmente, es necesario recalcar que las Entidades Operativas Desconcentradas de la SEDMQ, en base al procedimiento sistemático aprobado por el Ministerio de Educación, también tienen la responsabilidad de efectuar el monitoreo de cada una de las actividades desarrolladas. La intención siempre concentra la idea de identificar los problemas de ejecución presupuestaria lo más temprano posible, con el objeto de que la solución adoptada pueda tener mayor efectividad.

3.2.3.2 Seguimiento y monitoreo a la ejecución presupuestaria y al desarrollo de actividades de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)

El seguimiento y monitoreo a la ejecución presupuestaria del Plan Presupuestario y a las actividades desarrolladas, se lo realiza en el periodo de ejecución, y consiste en monitorear la ejecución del presupuesto codificado y devengado de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), conforme a la programación presentada por cada uno de los programas, proyectos y actividades.

No debemos olvidar que, por diferentes necesidades, la Coordinación General de Planificación, realiza constantemente un seguimiento a la ejecución, con el objetivo de optimizar el presupuesto a nivel nacional. Las reasignaciones de presupuesto realizadas internamente, cuentan con el respaldo del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas art.118, párrafo 5, *“Únicamente en caso de modificaciones en el Presupuesto General del Estado que implique incrementos de los presupuestos de inversión totales de una entidad ejecutora o la inclusión de nuevos programas y/o proyectos de inversión, se requerirá dictamen favorable de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. En los demás casos, las modificaciones serán realizadas directamente por cada entidad ejecutora”*. Es por ello que cada una de las diferentes Entidades Operativas Desconcentradas que forman parte de la SEDMQ, deberán tener en cuenta este particular con el objetivo de ajustar las programaciones del Plan Anual Presupuestario, conforme a los nuevos presupuestos ajustados, garantizando así el cumplimiento de las metas propuestas por el Ministerio de Educación.

El Ecuador pasa por un momento económico difícil, es por ello que la optimización de recursos es fundamental en el modelo de gestión implementado ya que se debe garantizar que el modelo cuente con los recursos necesarios para promover excelencia y calidad en los servicios desconcentrados.

En definitiva, el seguimiento y monitoreo a la ejecución del Plan Anual Presupuestario también, debe controlar que las actividades planificadas por los programas, proyectos y actividades cumplan en los plazos establecidos. Adicionalmente la SEDMQ que debe monitorear y hacer seguimiento al cumplimiento de hitos y metas establecidas, para garantizar que el modelo genere equidad territorial.

3.2.3.3 Importancia del seguimiento del Plan Anual de Inversiones de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)

“El seguimiento consiste en el análisis y recopilación sistemático de información a medida que avanza un proyecto”²⁷. Según (Westerfield, Ross, y Jaffe 1997), *“el seguimiento y la evaluación de las actividades de desarrollo ofrece a los funcionarios, a los responsables de programas de desarrollo y a la sociedad un medio adecuado para aprender de la experiencia anterior, mejorar la prestación de servicios, planificar y asignar los recursos y demostrar los resultados”*.

Una vez definidos los conceptos de seguimiento y evaluación, es necesario destacar que el seguimiento propuesto por la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), deberá acoplarse a un método de retroalimentación constante, a fin de que la Coordinación General de Planificación cuente con herramientas suficientes que permitan solventar y ajustar su metodología conforme a las necesidades territoriales que se vayan presentando. A continuación, se mencionan algunos de los beneficios que trae el aplicar una metodología de seguimiento a la ejecución presupuestaria del Plan Anual Presupuestario aplicado en la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ):

- Mejoramiento en el desempeño de la ejecución del Plan Anual Presupuestario, de las SEDMQ.
- Generación de información permanente, acerca del número de beneficiarios a nivel cantonal y la forma de utilización de los recursos

²⁷ Banco Mundial.

disponibles en los grupos o sectores más vulnerables del sistema educativo ecuatoriano.

- Facilidad en la detección de variaciones (en los objetivos, metas y ejecución presupuestaria) respecto a lo programado para adoptar acciones correctivas que faciliten el manejo adecuado del Plan Anual Presupuestario.

El seguimiento y monitoreo adecuado en las distintas EOD's, facilita el manejo del Plan Anual Presupuestario, es importante acentuar la idea de que la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ) a través de sus Distritos y Circuitos Educativos, debe intervenir constantemente en el monitoreo y seguimiento, controlando así, todo tipo de movimientos presupuestarios, que puedan afectar al cumplimiento de objetivos y metas propuestas por la SEDMQ. El cuidado y manejo presupuestario es fundamental dentro del modelo de gestión territorial, ya que la administración de recursos eficiente permite que los segmentos más necesitados puedan ser atendidos.

3.2.3.4 Frecuencia con la que debe realizarse el seguimiento a la ejecución presupuestaria de la Subsecretaria de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)

El seguimiento al Plan Anual Presupuestario realizado por la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), debe ser una actividad periódica, la cual debe realizarse diariamente con el objeto de verificar que no existan cambios o variaciones en lo planificado con respecto a lo ejecutado. El seguimiento, al ser diario conlleva a que Coordinación General de Planificación a través de la Dirección Nacional de Planificación Técnica, pueda controlar los diferentes movimientos que realizan las Entidades Operativas Desconcentradas que forman parte de la SEDMQ, evitando así cualquier alteración presupuestaria y planificada del Plan Anual Presupuestario. La detección oportuna de cada una de las desviaciones promueve un manejo apropiado de los recursos presupuestarios al interior de una Institución.

El seguimiento adecuado, también fortalece el cumplimiento de las actividades programadas por el Ministerio de Educación. Es importante que se mantenga una fuerte y eficaz relación entre Coordinación General de Planificación y las diferentes Entidades

Operativas Desconcentradas, ya que solo así se puede garantizar que se implemente procesos eficaces en temas de seguimiento a la ejecución presupuestaria.

3.3. Satisfacción del usuario a nivel de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), sus Distritos y Circuitos

La satisfacción del usuario en la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), es una de las principales actividades que impulsa el Coordinador Zonal a fin de garantizar que los servicios brindados en base a los lineamientos del nuevo modelo de gestión, sean lo suficientemente acertados para garantizar una educación de calidad a la comunidad. La satisfacción del usuario permite a nivel Gerencial que se tomen diversas acciones correctivas para solventar cualquier inconveniente durante el otorgamiento de servicios.

En los siguientes apartados se evidenciarán los resultados de las encuestas realizadas a partir del año 2014, en donde se muestra como se está llevando a cabo todas las actividades relevantes que se manejan en la SEDMQ. El Índice de Satisfacción al Usuario (ISU), propuesto para esta evaluación, es una herramienta que permite medir el desempeño de las Coordinaciones Zonales, no obstante, el Ministerio de Educación deberá promover otro tipo de herramientas e indicadores que evalúen la gestión del modelo en las Coordinaciones Zonales para afianzar los resultados que pueda presentar este índice.

3.3.1 Metodología

3.3.1.1 Índice de Satisfacción al Usuario (ISU)

El Índice de Satisfacción al Usuario (ISU), Es una medida de eficiencia general que denota el grado de satisfacción al usuario de cada una de las Coordinaciones Zonales de Educación a la hora de proveer uno o varios servicios, considerando como puntos principales de análisis, la forma de recepción y atención ciudadana; así como también, la capacidad de instalaciones y calidad en el servicio.

En cuanto a su interpretación podemos decir que un índice mayor indica mayor eficiencia. Al analizar el resultado se debe tener en cuenta que índices bajos pueden reflejar que existan resultados no deseables en una Coordinación Zonal, mientras que un índice superior puede demostrar que una determinada Coordinación muestra una mejor

satisfacción al usuario, pero esto no significa que haya llegado a una situación deseada por parte de las autoridades del Ministerio de Educación.

El índice de satisfacción al usuario ha permitido identificar el mejoramiento de algunos los procesos y actividades realizadas por el Ministerio de Educación en las Coordinaciones Zonales de Educación a través del mejoramiento continuo. El Índice es muy general, pero, permite tomar ciertas decisiones a fin de mejorar la gestión de servicios en los niveles desconcentrados.

Para el cálculo de los resultados que provee este índice, se debe destacar que se aplica el promedio ponderado de cuatro variables propuestas en el Anexo 3 denominado “*Formato Sistema de Sugerencias - Encuesta de satisfacción al usuario*”. En resumen, las variables están conformadas por una ponderación establecida por las Autoridades de las Coordinaciones Zonales. La ponderación establecida se genera en base a los criterios técnicos propuestos por las Coordinaciones. En el Cuadro No. 7, se presentan las variables para el cálculo del índice al igual que su descripción.

Cuadro No. 7

Variables que conforman la ponderación para el Cálculo del Índice de Satisfacción al Usuario (ISU)

Variables	Descripción	Ponderación
A. Recepción	- Cortesía, y eficiencia en el servicio. - Tiempo de espera razonable.	20,00%
B. Atención Ciudadana	- Amabilidad de atención. - Requerimiento atendido de forma eficiente.	20,00%
C. Instalaciones	- Infraestructura. - Cercanía. - Señalización del Distrito. - Limpieza y Orden. - Comodidad de la Instalación.	50,00%
D. Otros	- Insatisfacción del servicio. - Otros motivos por parte del usuario.	10,00%

Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración propia.

Una vez definidas las variables y los criterios de ponderación, se establece la fórmula de cálculo para obtener los distintos resultados de las Coordinaciones Zonales. Para el análisis se consideraron los resultados obtenidos en las encuestas para los años 2014 y 2015.

$$ISU = \frac{((R. Recep.* 20\%) + (R. Aten.* 20\%) + (R. Inst.* 50\%) + (R. Otros * 10\%))}{(R. Recep. + R. Aten. + R. Inst. + R. Otros)}$$

Nota: R. Son los resultados obtenidos en las encuestas aplicadas por cada una de las Coordinaciones Zonales en los Distritos Educativos de acuerdo a las distintas variables.

3.3.1.2 Metodología para levantamiento y procesamiento de la información

En el levantamiento y procesamiento de la información se consideraron los siguientes puntos:

- La encuesta de satisfacción del usuario esta estandarizada en los 140 distritos de educación desde el mes de enero del 2014.
- Se llena un promedio de 10 encuestas al día en cada distrito.
- Se tabula y se consolida mensualmente, obteniendo así el indicador de satisfacción del usuario mensual por distrito, y luego por zona.

3.3.1.3 Muestreo Proporcional

El muestreo o diseño muestral es un proceso en el que se toma una parte de la población (muestra) para estudiarla con un determinado propósito. “Para la determinación del tamaño se utilizará el muestreo proporcional, este tipo de muestreo se utiliza para calcular variables aleatorias distribuidas en el tiempo y en el espacio; es muy apropiado cuando la probabilidad de que un evento ocurra en un intervalo de tiempo como en cualquier otro y esta ocurrencia no tenga efecto si ocurren o no otros eventos. Algunas variables para las cuales ha sido empleado este muestreo son: la demanda de un producto o servicio ya conocido en el mercado, el número de defectos entre otros.

En cada una de las situaciones mencionadas anteriormente se busca la probabilidad de que el evento ocurra o no.”²⁸ A continuación se detallan todas las variables que intervienen en el cálculo de la muestra:

- **(α) Grado de Confianza**

Lo determina el proyectista y mide la confianza en el estudio. ($\alpha = 0.90$ significa un grado de confianza del 90%). Normalmente el grado de confianza utilizado está entre 90 % y 99%.

²⁸ “Investigación de Mercados, un enfoque para el siglo XXI”, Editorial: Mc Graw-Hill, Págs. 115-116.

- **Z**

Es el valor de la distribución normal estandarizada correspondiente al nivel de confianza escogido. Para fines prácticos existen tablas estadísticas que nos dan el valor de Z. Así tenemos que los valores que toma α y que son utilizados con mayor frecuencia y sus respectivos valores de Z se muestran en la tabla siguiente:

Nivel de confianza	99,70%	99%	98%	96%	95,45%	95%	90%
Z	3,00	2,58	2,33	2,05	2,00	1,96	1,65

- **e**

Es el máximo de error de muestreo permisible. Lo determina el proyectista y señala qué tan precisos se desean los resultados.

- **N**

Tamaño de la Población

- **0.5**

Al no poder determinar la proporción de la población que tiene la característica de interés que se quiere medir. Puede ser un dato histórico o hallado a través de una muestra piloto. Si no es calculable se asume que es 0,5, es decir, que el 50% de la población tiene la característica de interés que se desea medir.

- **n**

Tamaño de la Muestra. Es el dato que se quiere obtener.

La determinación en cuanto al tamaño de muestra aplicara un nivel de confianza del 99%, este cálculo tomara como base la muestra finita, debido a que se conoce el dato N (tamaño de la población).

Cuadro No. 8

Registro Administrativo de la Comunidad Educativa

Sostenimiento	Docentes	Estudiantes	Administrativos	Total
Fiscal	146.502	3.409.941	13.908	3.570.351
Fiscomisional	11.806	241.443	2.285	255.534
Municipal	1.957	38.368	459	40.784
Particular	51.306	810.198	15.937	877.441
Total	211.571	4.499.950	32.589	4.744.110

Fuente: Ministerio de Educación. Registro Administrativo del Ministerio de Educación 2015-2016.

Elaboración propia.

Si el tamaño de población (N) es conocido, la fórmula para el cálculo del tamaño de muestra es:

$$n = \frac{N * (\alpha_c * 0,5)^2}{1 + (e^2 * (N - 1))}$$

n =	Tamaño de la muestra = (?)
N =	Tamaño de la población = 4.744.110
α_c =	Grado de confiabilidad al cuadrado = (2.58)
e^2 =	Error = (0,034)

$$n \text{ nacional} = \frac{4.744.110 * (2.58 * 0.5)^2}{1 + (0.034^2 * (4.774.110 - 1))}$$

$$n \text{ nacional} = \frac{7.894.673,451}{5.485,19}$$

$$n \text{ nacional} = 1.439,27$$

$$n \text{ por distrito} = \frac{1.439,27}{140}$$

$$n \text{ por distrito} = 10.3$$

El tamaño de la muestra al que se debe llegar, es un estimado en promedio en el cual se establece que los Distritos deben realizar 10 encuestas diarias en promedio. Esta muestra será aplicada a los usuarios que visitan diariamente los Distritos Educativos de forma aleatoria. Es importante que en un futuro las Autoridades ajusten el método de muestreo con la finalidad de establecer estándares eficientes en la recolección de datos, que permitan elevar la calidad de datos obteniendo información por grupos de interés.

3.3.2 Levantamiento de Información

La metodología de análisis se la realiza a Nivel Distrital, para ello y en base al muestreo proporcional se deben levantar un promedio de 10 encuestas por día a las personas de la comunidad educativa que visitan los diferentes Distritos conforme al Anexo 3 denominado “*Formato Sistema de Sugerencias - Encuesta de satisfacción al usuario*”. El Analista Distrital Administrativo consolida, tabula y envía de manera mensual los resultados y las encuestas al Analista Zonal de procesos. El Analista Zonal de procesos es la persona encargada de consolidar la información remitida por todos los

Distritos Educativos, con la finalidad de obtener el consolidado zonal que es remitido a Planta Central del Ministerio de Educación.

El análisis de la satisfacción de usuario, permite mantener un control adecuado de las facultades que establece el nuevo modelo de gestión implementado por el Ministerio de Educación y la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ). La SEDMQ es la encargada de verificar que no existan novedades en la tabulación y procesamiento de la información. Para ello se solicita que todos los informes y datos sean revisados y validados por las Autoridades Distritales y Zonales.

Es necesario indicar que, para el próximo año, se pretende actualizar y realizar la encuesta de satisfacción al usuario, desde el nivel Circuital. Actualmente, no existe la capacidad operativa para levantar esta información a nivel de Circuito Educativo, pero se reforzará el equipo laboral de los Circuitos, para estandarizar la encuesta a nivel nacional con preguntas que midan otros indicadores útiles para la toma de decisiones a nivel territorial.

3.3.3 Resultados

El índice de satisfacción fue creado a finales del 2013, y su aplicación se la realiza en el mes de enero de 2014. Los resultados del levantamiento de información en todos los Niveles Desconcentrados, muestran que existe una notable mejoraría con respecto al año 2014.

Todas las Coordinaciones Zonales, al igual que los diferentes Distritos y Circuitos, son observados a través de este indicador, ya que es evidente que, con los resultados encontrados en el año 2014, las Coordinaciones Zonales y por ende sus Distritos y Circuitos se vieron en la obligación de mejorar todas las actividades, procesos y demás funciones que venían desempeñando diariamente. Después de lo descrito anteriormente, se presentan los resultados de las tabulaciones de la Satisfacción al Usuario (Ver Cuadro No. 9).

Cuadro No. 9

Índice de Satisfacción por Coordinación Zonal

Coordinación Zonal	2014	2015
Zona 1	68,10%	73,94%
Zona 2	89,02%	95,09%
Zona 3	90,06%	91,24%
Zona 4	95,04%	97,01%
Zona 5	87,20%	95,16%

Zona 6	85,10%	92,40%
Zona 7	91,11%	91,28%
Zona 8	83,08%	91,08%
Zona 9	86,21%	92,31%
Nacional	86,09%	91,06%

Fuente: Ministerio de Educación.

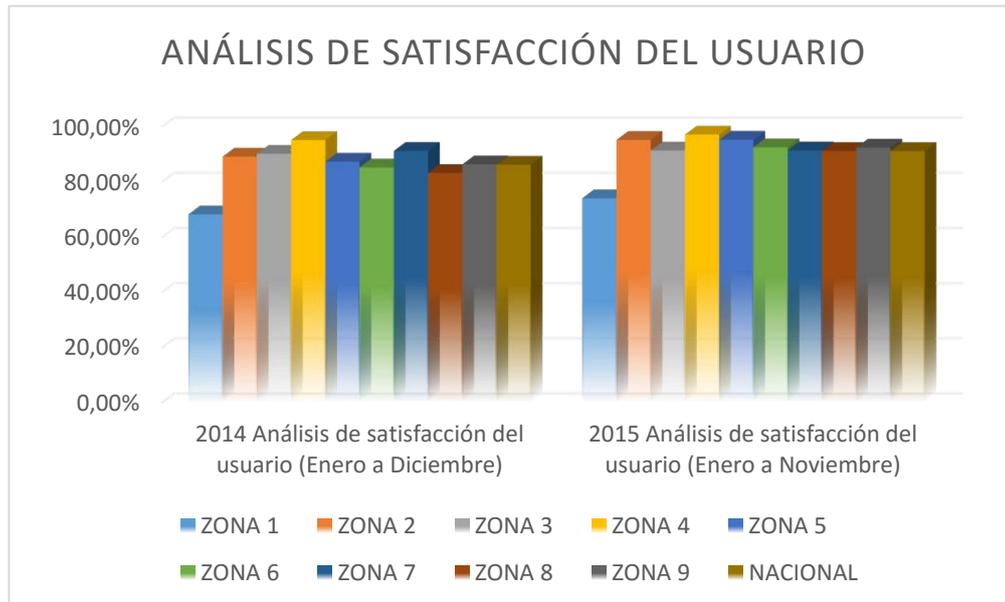
Elaboración propia.

En cuanto al análisis general por parte de todas las Zonas, se puede evidenciar que existe una mejoría en todas las Coordinaciones Zonales en lo que respecta a la Satisfacción al Usuario, no obstante, es necesario destacar que todos los Coordinadores Zonales deben comprometerse con la gestión que realizan para mantener o mejorar los resultados actuales.

Son dos años en los que ya se aplica este indicador en las zonas, no en tanto el objetivo del Ministerio de Educación es mejorar continuamente la atención al cliente, es por ello que para la evaluación final del año 2017 que guarda concordancia con la finalización del Plan Nacional del Buen Vivir, se espera que los resultados hayan sido mejores que en los años 2014, 2015 y 2016.

Gráfico No. 19

Análisis de Satisfacción del Usuario



Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración propia.

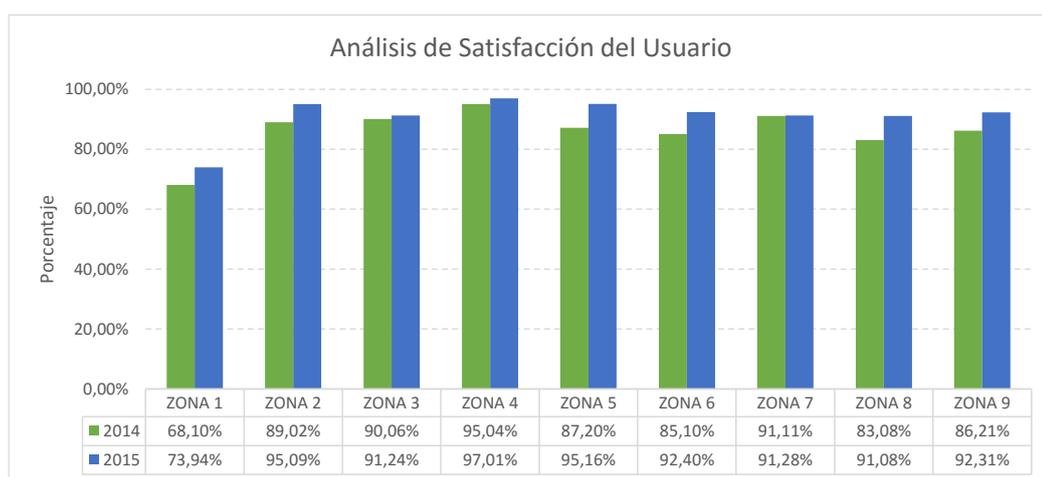
En la comparación por Coordinaciones Zonales, podemos ver que la Coordinación Zonal 4, es la Entidad Operativa que demuestra un mayor índice de Satisfacción al Usuario en los años 2014 y 2015 con 95,04% y 97,01%, respectivamente. De la misma

manera podemos apreciar que las Coordinaciones Zonales 7, 3 y 2, mantienen un índice promedio del 90,06% para el año 2014 y 92,54% para el año 2015.

También se debe resaltar que la Coordinación Zonal 1, es la Coordinación que mantiene el índice más bajo de satisfacción al usuario, es así que para el año 2014 presenta un resultado de 68,10% de satisfacción, mientras que para el año 2015 mantiene un índice de 73,94%. Se ha tomado muy en cuenta los resultados de esta Coordinación Zonal, ya que es la Zona en donde más quejas existen por parte del usuario final del servicio de educación.

Gráfico No. 20

Análisis de Satisfacción al Usuario desde otra perspectiva



Fuente: Ministerio de Educación.

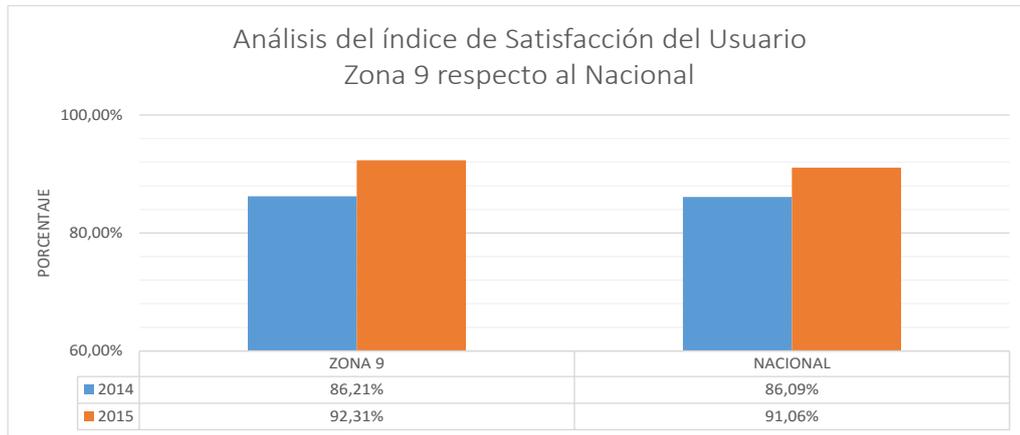
Elaboración propia.

Después de haber explicado los resultados a nivel Nacional, a continuación, se realiza un análisis correspondiente a la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), al respecto a los resultados obtenidos a nivel Nacional.

Los resultados de la SEDMQ, muestran que el año 2014 presenta un índice de Satisfacción al Usuario de 86,21% y para el año 2015 un índice de 92,31%. Mientras que los índices promedio a nivel Nacional, reflejan que para el año 2014 el índice promedio de Satisfacción al Usuario es de 86,09% y el índice para el año 2015 es de 91,06%. Es así que podemos apreciar que la SEDMQ, supera el promedio del índice en 0,12% para el año 2014, mientras que para el año 2015 supera el promedio en 1,25%.

Gráfico No. 21

Análisis del índice de Satisfacción del Usuario Zona 9 respecto al Nacional



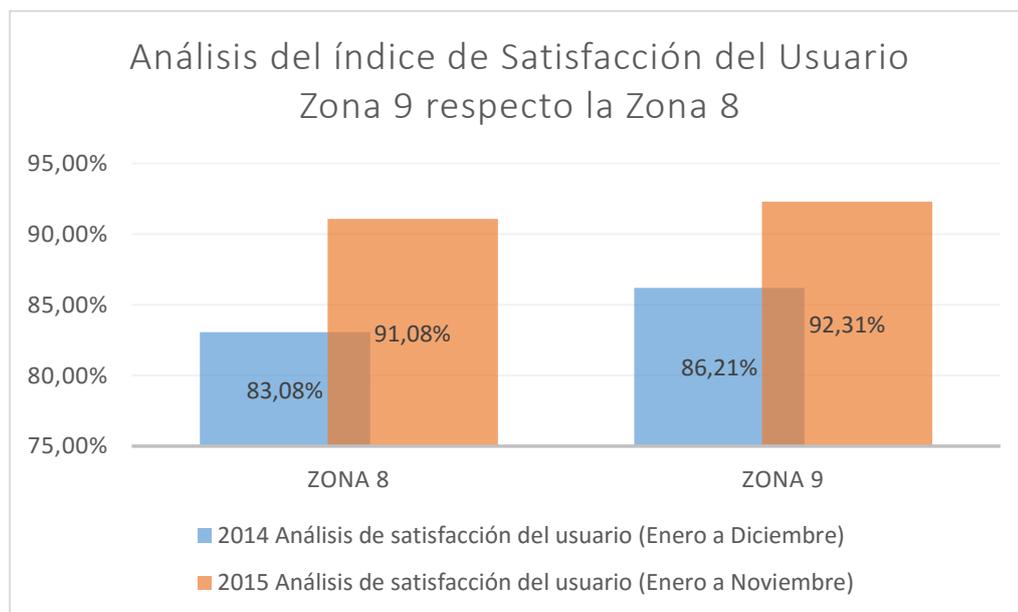
Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración propia.

Finalmente, se consideró necesario realizar una comparación entre la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito y al Subsecretaría de Educación de Guayaquil, ya que, debido al volumen de beneficiarios a Nivel Nacional, permiten realizar una comparación real del índice de Satisfacción al Usuario. A la Subsecretaría de Educación de Guayaquil se la conoce como Zona 8, y los resultados para el año 2014 y 2015 son los siguientes. En el año 2014 presenta un índice de satisfacción del 83,08%, mientras que en el 2015 el índice es de 91,08%. De la misma manera la Zona 9 o conocida también como Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), presente índices superiores a los de la Zona 8. Es así que para el año 2014 la Zona 9 supera a la Zona 8 en 3,13% con respecto al índice de satisfacción, mientras que en el 2015 la Zona 9 supera a la Zona 8 en 1,23%.

Gráfico No. 22

Análisis del índice de Satisfacción del Usuario Zona 9 respecto a la Zona 8



Fuente: Ministerio de Educación.

Elaboración propia.

Los resultados muestran claramente, que la Subsecretaría de Educación de Guayaquil en el año 2015, acortó distancias en cuanto al manejo del índice de Satisfacción del Usuario en comparación con la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito.

El compromiso de la Zona 9, persiste es así que el Coordinador Zonal, pretende que la Satisfacción al Usuario de su Coordinación Zonal sea la mejor del país, es por esto que la aplicación adecuada de los procesos y macroprocesos descritos en el Capítulo III, en la sección 3.2.1 “*Análisis de los procesos del modelo de planificación territorial en la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ)*”, será fundamental si se pretende alcanzar mejores resultados a corto y largo plazo.

Capítulo cuarto

4.1. Conclusiones

- La gestión de planificación genera un valor agregado para el sector público al elevar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos. La planificación territorial debe ser concebida como un instrumento de Gobierno que permite la consecución de resultados a nivel desconcentrado a lo largo del tiempo.
- Si bien, la administración pública debe estar apoyada en una planificación que conduzca hacia la consecución de objetivos y metas de los diferentes del Plan Nacional del Buen Vivir, la planificación en Latinoamérica y en el Ecuador nos muestra que la organización nacional a lo largo de la historia ha representado un papel secundario dentro de las estrategias y funciones administrativas aplicadas por los gobiernos locales.
- La idea de conformar un modelo de gestión territorial basado en los lineamientos propuestos por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), permite que las instituciones públicas en sus distintos niveles puedan conformar unidades desconcentradas con total o parcial autonomía.
- El modelo de gestión como base para la planificación, presenta serios problemas en temas relacionados con la comunicación. La falta de comunicación entre los distintos niveles desconcentrados genera conflictos y por ende limita el fortalecimiento institucional.
- El modelo de planificación territorial como base para la gestión ministerial, debe ser construido con los criterios y conocimientos técnicos de todas las personas que forman parte de la comunidad educativa. El modelo debe mejorar si pretende atender a un mayor número estudiantes a nivel nacional.
- La posibilidad de generar un modelo de alta desconcentración y baja descentralización, provoca que las decisiones tomadas afecten las actividades desarrolladas en los distintos niveles. Es indudable que las decisiones en temas de desarrollo territorial acarrearán consecuencias en los modelos de gestión por consiguiente para tomar cualquier decisión es

fundamental contar con herramientas que permitan evaluar todas las adversidades que pueda acarrear una mala decisión.

- El Ministerio de Educación necesita empoderar a gran escala el modelo, para ello deberá sustentar esta acción en una gestión participativa en donde se involucren los pensamientos e ideas de todos los actores que forman parte del sector educación.
- El nuevo modelo de gestión educativo propuesto por el Ministerio de Educación es ambicioso; la necesidad de mantener un direccionamiento estratégico apoyado en herramientas de gestión pública, origina la aplicación de herramientas complementarias a fin de mejorar el desempeño en los resultados. La orientación pública que brinde el MINEDUC hacia los niveles desconcentrados a organizaciones participativas permitirá la consecución real de las metas propuestas en los planes de desarrollo.
- La desconcentración propuesta por el modelo de gestión del Ministerio de Educación, ha permitido que los servicios educativos lleguen a los beneficiarios finales, no obstante, existen también otros actores que forman parte de la comunidad educativa y también necesitan cubrir otras necesidades, es por ello que el modelo de gestión debe ser ajustado a fin de que se levanten las necesidades desde el territorio, procurando contemplar todos los requerimientos de la población.
- La falta de recursos económicos, para los niveles desconcentrados (Zonas, Distritos y Circuitos) limita el accionar de todas las actividades que se han planificado para un periodo determinado. Es necesario que los niveles desconcentrados prioricen las actividades a desarrollar, a fin de se garantice el sostenimiento de la prestación de servicios educativos.
- La descripción del modelo territorial de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), facilita el entendimiento de la funcionalidad en los niveles desconcentrados. Al contar con más argumentos para entender el modelo, se puede evidenciar que hay muchas cosas que mejorar. El modelo no es perfecto, es fundamental que las oportunidades y amenazas cuenten con planes de acción a fin de mitigar los riesgos que estas representan en el modelo.

- Las unidades Distritales y Circuitales de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), deben generar estrategias que particularicen sus procesos de planificación. Los esquemas de funcionamiento y las diferentes herramientas permitirán que la planificación que se realiza a nivel central se particularice en los distintos niveles desconcentrados.
- La gestión por procesos realizada por la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ), aún presenta una serie de deficiencias en cuanto a la ejecución de los procesos. Es necesario que los macroprocesos, procesos y subprocesos, sean ajustados a fin de que las actividades propuestas admitan generar valor agregado en los servicios que otorga el Ministerio de Educación. Las debilidades y oportunidades deben ser tratadas estratégicamente a fin de que el modelo de gestión territorial implementado por la SEDMQ, mantenga mecanismos que garanticen la prestación de servicios públicos de manera oportuna y eficiente.
- El modelo de seguimiento administrativo-financiero propuesto por la SEDMQ, demuestra que se alinea con las necesidades reales que mantiene el Ministerio de Educación. El monitoreo continuo del Plan Anual Presupuestario, permite optimizar recursos y a su vez admite la reasignación de recursos que no han sido utilizados para cubrir otras necesidades de la comunidad educativa.

4.2. Recomendaciones

- Es importante que se mantenga una fuerte y eficaz relación entre la planificación estratégica y la gestión pública. El Ministerio de Educación debe implementar procesos orientados a la gestión por resultados. La gestión por resultados es una programación que determina los efectos esperados enfocados en acciones que deben realizar los individuos y los grupos para poder alcanzarlos.
- El modelo de gestión educativa propuesta por el Ministerio de Educación (MINEDUC) tiene los objetivos claros a nivel macro, pero es necesario que los niveles desconcentrados planteen objetivos instrumentales para satisfacer las necesidades de su población objetivo.

- Es indispensable romper la desarticulación y falta de interrelación entre los organismos directivos y administrativos en los niveles desconcentrados. Existen ciertas áreas del Ministerio que aún trabajan de manera independiente y esto produce que la coordinación y liderazgo a nivel Zonal, Distrital y Circuital sea nulo.
- El modelo de gestión educativa del MINEDUC está colapsado, no hay una adecuada articulación entre dependencias y el desconocimiento en cuanto a las instancias que forman parte de la estructura y sus funciones, perjudica las acciones encaminadas desde planta central. El Ministerio de Educación debe garantizar que los niveles desconcentrados funcionen, pero para ello deberá promover un plan de capacitación masivo a todos y cada uno de los funcionarios a fin de que refresquen todos los conceptos y lineamientos que generan el nuevo modelo de gestión.
- El modelo de planificación territorial aplicado por la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (SEDMQ) tiene una estructura formal y aun funciona bajo un orden jerárquico. El Ministerio de Educación debe dejar de lado esta estructura formal a fin de que se establezcan mecanismos de retroalimentación que permitan generar herramientas aterrizadas a la realidad local.
- El trabajo que se realiza actualmente la SEDMQ en la organización encaja en forma parcial con los objetivos trazados. Es necesario que la Subsecretaria de Educación supere ciertas trabas de carácter administrativo y legal si pretenden que se alcancen a cumplir los objetivos trazados.
- La conformación de Distritos y Circuitos motiva a que existan fusiones y cierres de Instituciones Educativas a nivel nacional, es por ello que el Ministerio de Educación deberá considerar varias alternativas y planes contingentes a fin de garantizar la permanencia de las personas que forman parte del Sistema Educativo nacional.
- La planificación territorial aplicada por la SEDMQ, involucra también la dotación de transporte escolar a todas las instituciones públicas que forman parte del Sistema Educativo. Es por ello que el Ministerio de Educación deberá asegurar que las instituciones cuenten con transporte para facilitar el acceso a educación a las personas que son parte del Sistema Educativo.

- Es evidente que la alta rotación que se presentan en los niveles desconcentrados causa una pérdida de conocimiento invaluable en la institución, es por ello que el Ministerio de Educación debe fortalecer su gestión para garantizar la permanencia de las personas dentro de sus trabajos.
- Se recomienda que en la reformulación de los procesos se mejoren los tiempos de los mismos. La optimización de procesos que va a ser realizada a inicios del año 2017, debe contemplar todos los inconvenientes que se han presentado, a fin de general una reestructura de procesos que garantice mejorar la eficacia de los servicios brindados al sector educación.
- Se deben institucionalizar todos los procesos que se manejan a Nivel Central dentro del Ministerio de Educación, para que los niveles desconcentrados (Zonas, Distritos y Circuitos) pueden tener claridad en el accionar dentro de sus niveles.
- El Índice de Satisfacción al Usuario (ISU), es un mecanismo que permite evaluar la gestión de las Coordinaciones Zonales, sin embargo, las Autoridades de educación deben plantear nuevos índices o mecanismos que se ajusten a las necesidades reales de la población educativa, a fin de que se pueda contar con insumos reales que permitan medir la gestión del modelo de gestión implementado por el MINEDUC.
- Los resultados que muestra el Índice de Satisfacción al Usuario (ISU), en promedio son evaluaciones óptimas en todas las Coordinaciones Zonales. Es evidente que el factor relacionado con infraestructura es el que esta mayormente ponderado y por lo tanto los resultados que se obtienen casi siempre son excelentes, sin embargo, es recomendable que se haga un ajuste de esta ponderación si se pretende contar con resultados que se ajusten a la realidad territorial. Se debe garantizar que el modelo de gestión educativo aplicado por el Ministerio de Educación, se mantenga, independientemente de que existan cambios en la máxima autoridad. Los resultados del modelo están planteados para el largo plazo y no para el corto plazo.
- En cuanto al manejo de recursos administrativo-financieros, se recomienda que se generen diagramas de seguimiento en todas las Coordinaciones,

Distritos y Circuitos, a fin de evaluar la ejecución con respecto a la planificación inicial.

- Es fundamental que una vez que se hayan asignado recursos a las diferentes Entidades Operativas Desconcentradas, las unidades de Planificación y Seguimiento realicen un monitoreo permanente a fin de corroborar que los recursos hayan sido destinados a las actividades propuestas. El nuevo modelo de gestión genera nuevas alternativas para agilizar el proceso de asignación de recursos, sin embargo, el éxito de la aplicabilidad de esta herramienta se concentra en garantizar que los recursos hayan sido destinados a los grupos más vulnerables.
- Se recomienda que el Ministerio de Educación, plantee nuevos indicadores territoriales, a fin de poder realizar un seguimiento adecuado en los niveles desconcentrados. Actualmente no existen indicadores que permitan evaluar la gestión real de las Zonas, Distritos y Circuitos educativos.

Bibliografía

- Agudelo, Oscar. 1992. *Administración para todos, con un enfoque en sistemas*. España: 1992.
- Asamblea Constituyente. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Ecuador.
- Boisier, Sergio. 2014. «Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico.» *Estudios Sociales: Revista de Investigación Científica* 37.
- Borja, Rodrigo. 2006. *Descentralización y autonomía en el Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Borja, Rodrigo, C. 1997. «Enciclopedia de la Política.» En *Fondo de Cultura Económica*, de Rodrigo, C Borja, 270. México D.F: Cultura Económica.
- Cáceres, E. 2005. *¿Nuevas relaciones? Estado y ciudadanos en el contexto de la desconcentración*. En *La democratización de la gestión educativa Introducción*. Quito: Quito.
- Conam, GTZ. 2001. *Competencias: ¿Qué descentralizar?* Quito: Independiente.
- Cuenca, R. 2005. *La democratización de la gestión educativa*. Lima: Mesa de UNMSM.
- Everley, D. 1976. «El planificador en la sociedad.» *Instituto de Estudios de Administración Local, Colección Nuevo Urbanismo*.
- García Huidobro, J. 2001. *La deserción y el fracaso escolar*. Santiago de Chile,: UNICEF.
- Guillén, Arturo. 2007. «Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo.» En *La Teoría Latinoamericana del Desarrollo*, de Arturo Guillén, 490-518. Buenos Aires: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO.
- ILPES, CEPAL. 2010. *Panorama de la gestión pública en América Latina*.
- Martínez Pedrós, Daniel, y Artemio Milla Gutiérrez. 2005. *La elaboración del plan estratégico a través del Cuadro de Mando Integral*. Ediciones Díaz de Santos, S.A.
- Ministerio de Educación. 2012. *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos - Acuerdo Ministerial No. 020-12*. Quito.
- Ministerio de Educación. 2013. «Proyecto "Nuevo Modelo de Gestión del Sistema Educativo".» Informe de Cierre de actividades y gestión, Quito.
- Nicolas, Jose, y G. Jany. 2007. «Investigación de Mercados, un enfoque para el siglo XXI.» 115-116. Editorial: Mc Graw-Hill.

- Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri y Alicia Ziccardi. 2008. *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo xxi*. México: siglo xxi editorial.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES. 2013. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Ecuador.
- Secretaría Nacional. 2011. *Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI)*. Ecuador: Nacional.
- SENPLADES. 2014. *La Desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador. El Estado en el territorio y la recuperación de lo público*. Quito: El Telégrafo.
- SENPLADES, PNBV. 2010. *Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial*. Lineamientos, Quito: Imprenta Mariscal.
- SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2013. *Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial*. Lineamientos, Quito: Imprenta Mariscal.
- Serrano, Marisol Esteban y Felipe. 2006. *La Política económica en tiempos de incertidumbre*. España: Cristina Seco.
- Sevilla, Gonzalo Darquea. 1998. *Planificación estratégica participativa municipal*. Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales.
- Ulloa, Raúl Sánchez. 2001. *Ordenamiento Territorial*. Santiago de Chile.
- Weiler, H. 1996. *Enfoques comparados en desconcentración educativa. Globalización y desconcentración de los sistemas educativos*. Barcelona: Ediciones Pomares Corredor.

Anexos

Anexo 1 “Indicadores de Educación (2006-2015)”

Valor	Metas	Indicadores	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tasas	Meta 2.4. Universalizar la tasa neta de asistencia a educación básica media y básica superior.	Tasa neta de asistencia a educación general básica media (9 a 11 años)	71,82%	72,65%	76,29%	76,40%	79,61%	80,61%	83,19%	82,88%	83,29%	86,34%
		Tasa neta de asistencia a educación general básica superior (12 a 14 años)	61,87%	63,34%	67,60%	68,02%	72,18%	76,12%	74,46%	77,30%	77,32%	81,62%
	Meta 2.5 Alcanzar una tasa neta de asistencia a bachillerato del 80%	Tasa neta de asistencia a bachillerato (15 a 17 años)	47,89%	51,18%	53,62%	54,83%	59,39%	62,12%	63,87%	65,80%	65,08%	67,90%
	2.7 Reducir el analfabetismo en la población indígena y montubia entre 15 y 49 años al 4%	Tasa de analfabetismo Indígena (15 a 49 años)	13,42%	11,34%	10,61%	9,43%	10,61%	8,26%	10,97%	7,64%	6,46%	5,53%
		Tasa de analfabetismo Montubia (15 a 49 años)	N/D	N/D	N/D	N/D	8,16%	7,79%	7,30%	8,03%	4,93%	4,32%
	Meta 4.1 Aumentar el porcentaje de personas entre 16 y 24 años con educación básica completa al 95%.	Porcentaje de personas entre 16 y 24 años con educación general básica completa	63,92%	66,48%	69,84%	70,82%	73,78%	77,46%	79,97%	79,36%	79,41%	80,59%
	Meta 4.2 Aumentar el porcentaje de personas entre 18 y 24 años con bachillerato completo al 78%.	Porcentaje de personas entre 18 y 24 años con bachillerato completo	46,03%	48,56%	51,86%	53,12%	54,74%	59,03%	61,64%	60,80%	59,72%	61,90%
	4.3 Reducir el abandono escolar en 8° de educación básica general y 1° de bachillerato al 3%	Abandono escolar en 8vo de educación general básica	N/D	N/D	N/D	N/D	8,10%	7,69%	7,84%	6,72%	5,85%	4,43%
		Abandono escolar en 1ero de bachillerato	N/D	N/D	N/D	N/D	7,74%	8,18%	8,49%	8,67%	9,51%	8,23%

Fuente: Ministerio de Educación. Dirección de Análisis e Información Educativa.

Elaboración propia.

Nota: N/D. No dispone de información para los años respectivos.

Anexo 2 "Guía de Reordenamiento de oferta educativa"

Guía Reordenamiento de la oferta educativa

El Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Educación, está comprometido en garantizar una oferta educativa completa, inclusiva, de calidad y eficiente, en función de las necesidades y características de la población.

El Ministerio de Educación ha iniciado un proceso sobre la base del esquema de modernización, encaminado al mejoramiento de la gestión y al desarrollo profesional de sus servidores. El objetivo principal del Nuevo Modelo de Gestión Educativa es renovar procesos y automatizar procedimientos para mejorar la atención al público. Para esto, el modelo pretende alcanzar una alta desconcentración de la gestión educativa. El Nuevo Modelo de Gestión divide el territorio nacional en zonas, distritos y circuitos, para facilitar y racionalizar la prestación de servicios educativos en lugares centrales y cercanos a la ciudadanía.

La necesidad de ordenar la oferta educativa parte del reconocimiento de que la provisión de servicios educativos ha venido atendiendo requerimientos territoriales de forma puntual y desarticulada. Las instituciones educativas que conforman actualmente el sistema público han debido satisfacer demandas heterogéneas, presentando ratios alumnos por aula y alumnos por docente altamente ineficientes.

En este contexto, se diseñó una metodología de reorganización del servicio educativo, que contribuya al cierre de brechas, y que en esa medida responda adecuadamente a las distintas realidades territoriales. El propósito de la misma tuvo que ver con la optimización en la entrega del servicio educativo a través de una provisión más localizada, y una oferta más eficiente en términos de calidad y cobertura.

Para tal efecto, se desarrollaron **estándares de infraestructura educativa** que, mediante la implementación de **nuevas instituciones educativas estandarizadas**, posibilitaran la consecución de una oferta educativa integral y comprehensiva. A continuación, se resumen los principales aspectos de esta metodología de reorganización de la oferta educativa en distritos y circuitos educativos, la misma que distingue tres grandes líneas temáticas: 1) *Nuevos Estándares de Infraestructura Educativa*, 2) *Ordenamiento de la Oferta Educativa* y 3) *Modelamiento de Rutas de Transporte Escolar*.

NUEVOS ESTÁNDARES DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

Uno de los pilares del proceso de ordenamiento de la oferta educativa es el que tiene que ver con la definición de nuevos estándares de infraestructura física. Para tal efecto, la Dirección Nacional de Infraestructura Física diseñó distintas tipologías de intervención, con el objetivo de que éstas respondieran adecuadamente a las necesidades de la demanda de cada uno de los territorios. A continuación, se describen estas tipologías:

Unidad Educativa Mayor: Es aquella institución educativa estandarizada que tiene una capacidad para atender a 1140 alumnos en una jornada, en los tres niveles (inicial, educación general básica y bachillerato). Su infraestructura

cuenta con todas las prestaciones y es de carácter definitivo. Requiere de un predio de 20.200 m² para una implementación óptima. Dispone de 30 aulas.

Figura 1 Unidad Educativa Mayor



Fuente: Dirección Nacional de Infraestructura Física

Unidad Educativa Menor: Es aquella institución educativa estandarizada que tiene una capacidad para atender a 570 alumnos en una jornada, en los tres niveles (inicial, educación general básica y bachillerato). Su infraestructura cuenta con todas las prestaciones y es de carácter definitivo. Requiere de un predio de 13.000 m² para una implementación óptima. Dispone de 15 aulas.

Figura 2 Unidad Educativa Menor



Fuente: Dirección Nacional de Infraestructura Física

Infraestructura de Excepción Pluridocente: es aquella institución educativa estandarizada que tiene la capacidad para atender a 185 alumnos entre el primer año de inicial y el décimo de básica. Su infraestructura cuenta con todas las prestaciones, pero es de carácter provisional. Se la emplea en aquellos casos en que se pretende satisfacer una demanda altamente dispersa. Dispone de 5 aulas.

Figura 3 Infraestructura de Excepción Pluridocente



Fuente: Dirección Nacional de Infraestructura Física

Infraestructura de Excepción Bi docente: es aquella institución educativa estandarizada que tiene la capacidad para atender a 65 alumnos entre el primer año de inicial y el séptimo de básica. Su infraestructura cuenta con todas las prestaciones, pero es de carácter provisional. Se la emplea en aquellos casos en que se pretende satisfacer una demanda altamente dispersa. Dispone de 2 aulas.

Figura 4 Infraestructura de Excepción Pluridocente



Fuente: Dirección Nacional de Infraestructura Física

El resumen de las características y los servicios asociados con estas tipologías se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 1 Estándares de Infraestructura Educativa: Tipologías

Niveles	Unidad educativa mayor*	Unidad educativa menor**	Infraestructura de excepcion bidocente	Infraestructura de excepcion pluridocente
Aulas Educación Inicial	4	2	1	1
Aulas Educación General Básica	20	10	1	4
Aulas Bachillerato	6	3	0	0
Total	30	15	2	5
Capacidad Una Jornada	1140	570	65	185
Capacidad Doble Jornada	2280	1140	130	370

Fuente: Ministerio de Educación

Cabe destacar que las tipologías que contemplan la implementación de infraestructura definitiva, prevén la prestación de un servicio educativo con los más altos estándares. En efecto, tanto la Unidad Educativa Mayor como la Unidad Educativa Menor cuentan con laboratorios, bloques de administración, bloques de comedor y sala de uso múltiple, y biblioteca. Además, es posible incorporar a la implantación original, otros bloques de carácter optativo, como los que se refieren a hospedaje de estudiantes.

ORDENAMIENTO DE LA OFERTA EDUCATIVA

La metodología para el ordenamiento de la oferta educativa comprende los siguientes aspectos:

- Caracterización de Demanda por Servicios Educativos
- Caracterización de la Oferta de Servicios Educativos
- Definición de Brechas de Cobertura:
- Ranking de Instituciones Educativas
- Selección de Nuevas Instituciones Educativas Estandarizadas
- Implementación de las propuestas técnicas

1. CARACTERIZACIÓN DE LA DEMANDA:

El ordenamiento de la oferta educativa comienza a partir de un diagnóstico de la demanda por servicios educativos, asociada a la población en edad escolar. Esta población corresponde a los niños y jóvenes con edades entre los 3 y los 17 años de edad. Para esto, se utiliza la información georeferenciada del Censo de Población y Vivienda, realizado por el Instituto de Estadísticas y Censos durante 2010.

Si bien es deseable que el 100% de la población en edad escolar se encuentre dentro del sistema educativo, para fines del cálculo de la demanda se tienen las siguientes consideraciones de política pública:

- En la población entre 3 y 4 años de edad se deberá considerar como posible demanda únicamente al 80%, pues existe un porcentaje de niños que por decisión propia del hogar no son insertados en esa edad al sistema educativo.
- Para la población entre los 5 a 14 años de edad se deberá considerar como demanda al 100%.

- En el grupo de 15 a 17 años de edad la demanda se deberá estimar sobre el 90%, ya que existen ciertas barreras de acceso y decisiones propias de los jóvenes que no permiten en la práctica una demanda del 100%.

A partir de este momento, el Distrito Educativo Isidro Ayora - Lomas de Sargentillo -Pedro Carbo 09D14 en la provincia de Guayas, será empleado como ejemplo para ilustrar el desarrollo de la metodología de ordenamiento.

Para entender la distribución de los circuitos educativos dentro del distrito, es importante, con ayuda de un Sistema de Información Geográfica (SIG), realizar un mapa (Mapa 1), además de una tabla resumen donde se analizará la población total de cada circuito, como se indica en la Tabla 2.

Tabla 2. Distrito 09D14 y población

CÓDIGO DEL CIRCUITO	POBLACIÓN TOTAL
09D14C01	16860,00
09D14C02	14457,00
09D14C03	6889,00
09D14C04	5230,00
09D14C05	18413,00
09D14C06	10870,00

Fuente: INEC, 2010

En base a la información de VI Censo de Población (INEC 2010), se elabora una tabla de población clasificada por grupos etarios, para cada circuito de la siguiente manera:

Tabla 3. Distrito 09D14 y población por grupo etario por circuito

GRUPO ETÁREO	09D14C01	09D14C02	09D14C03	09D14C04	09D14C05	09D14C06	TOTAL	%
3 – 4	792	693	354	303	880	529	3551	5%
5 – 11	2658	2278	1080	878	2980	1910	11784	16%
12 – 14	1012	902	419	347	1075	736	4491	6%
15 – 17	956	866	410	341	1027	655	4255	6%
POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR	5418	4739	2263	1869	5962	3830	24081	33%
0-2	1157	1012	495	369	1188	779	5000	7%
18-25	2340	1943	865	706	2445	1473	9772	13%
26-64	6800	5810	2803	1931	7690	4203	29237	40%
65 A MAS	1145	953	463	355	1128	585	4629	6%
TOTAL, DE POBLACIÓN POR CIRCUITO	16860	14457	6889	5230	18413	10870	72719	100%

Fuente: INEC, 2010

Así mismo, se deberá presentar información sobre la población clasificada por etnicidad, como se presenta en la Tabla 4:

Tabla 4. Distrito 09D14 y población según autoreconocimiento étnico

AUTOIDENTIFICACION SEGÚN SU CULTURA Y COSTUMBRES	09D14C01	09D14C02	09D14C03	09D14C04	09D14C05	09D14C06	CASOS	%
MESTIZA	13	9390	4550	888	11196	6030	32067	56,90%
INDIGENA	47	33	4	4	6	10	104	0,18%
AFRO	8	555	331	91	893	842	2720	4,83%
MONTUBIA	370	3761	1578	4186	5221	3525	18641	33,07%
MULATO	62	177	77	18	152	102	588	1,04%
BLANCA	2	474	289	35	815	317	1932	3,43%
NEGRO	0	53	51	8	87	32	231	0,41%

OTROS	0	14	9	0	43	12	78	0,14%
TOTAL	502	14457	6889	5230	18413	10870	56361	100%

Fuente: INEC, 2010

También se mostrará datos sobre aquellas personas con capacidades distintas en el territorio de referencia:

Tabla 5. Distrito 09D14 y población con Capacidades Distintas

CAPACIDADES ESPECIALES	CASOS	% DISCAPACIDAD GLOBAL DEL DISTRITO
PERMANENTE	5158	7,09%
INTELLECTUAL	561	0,77%
FISICA Y MOTORA	2151	2,96%
VISUAL	1181	1,62%
AUDITIVA	584	0,80%
MENTAL	394	0,54%
TOTAL	10029	13,79%

Fuente: INEC, 2010

2. CARACTERIZACIÓN DE LA OFERTA

La caracterización de la oferta se refiere a un diagnóstico del servicio educativo actual, es decir, las instituciones educativas que están en funcionamiento dentro del territorio en estudio.

En primer lugar, se deberá analizar la oferta que tiene el distrito, por lo que se realizará un mapa que representará los establecimientos según el sostenimiento en relación a la densidad poblacional por grupo etario.

Una vez realizado este análisis, se procederá a ampliar la escala de trabajo, desde el distrito, hacia el circuito. Para este proceso, el Equipo de Procesos Espaciales del Área de Microplanificación, desarrolló Protocolos de trabajo, donde se detalla la metodología netamente técnica, para la realización de cálculos poblacionales y análisis espacial del territorio, por medio de un SIG.

Se analizará un circuito a la vez, realizando un primer mapa, que incluye la sombra del relieve e integrando variables geográficas como vialidad, hidrografía, centros poblados, entre otros, y de manera especial, las instituciones educativas clasificadas de acuerdo a su sostenimiento. El ordenamiento de la oferta educativa toma en cuenta únicamente las instituciones de sostenimiento fiscal, donde tiene plena competencia el Ministerio de Educación como tal, aunque en este primer mapa, se muestra la totalidad del servicio ofertado en el circuito. La simbología para ilustrar el sostenimiento de las instituciones, es la siguiente:

Gráfico 1. Simbología del Sostenimiento de las Instituciones Educativas

Fiscal	
Fiscomisional	
Municipal	
Particular	

Fuente: Protocolo 3, Equipo de Procesos Espaciales, 2013

El objetivo de este primer mapa es visualizar la forma del terreno donde se encuentran ubicadas las instituciones educativas y su accesibilidad, para así tener una idea de las condiciones geográficas en las que se desarrolla la población allí establecida. Además, se visualiza la distribución de las instituciones de acuerdo a su sostenimiento.

A continuación, se realizará una serie de cálculos para obtener un orden o ranking de las instituciones educativas que cumplan con ciertos parámetros, que serán explicados más adelante en este documento. Los establecimientos para el análisis corresponden a los de educación escolarizada que constan en el Archivo Maestro de Instituciones Educativas –AMIE–.

3. CÁLCULO DEL DÉFICIT O SUPERÁVIT DE COBERTURA

Se procede calculando inicialmente el déficit por cobertura, que es la resta de la población estimada que demanda el servicio educativo (demanda), menos la matrícula de las instituciones que se encuentran ubicadas en ese territorio (oferta). En ese sentido, y como se explica más adelante, la relación entre demanda y oferta educativa será considerada como deficitaria cuando la diferencia cuantitativa entre ambas se ubique en un rango mayor a cero.

Tabla 8. Distrito 09D14 y Déficit de Servicios Educativos en el Circuito 09D14C01

NIVELES	EDAD	DEMANDA	OFERTA ACTUAL		DEFICIT (*)	BRECHA	% META DE ATENCION	META DE ATENCION
			PUBLICA	PRIVADA				
Inicial	3-4	792	48	17	727	91,79%	80%	633,6
Básica Elemental	5-11	2658	2573	472	0	0,00%	100%	2658
Básica Superior	12-14	1012	1432	111	0	0,00%	100%	1012
Bachillerato	15-17	956	1002	0	0	0,00%	90%	860,4
TOTAL	5418	5055	600	727	13%	5164		

Fuente: AMIE; INEC, 2010

Este déficit o superávit permite estimar cuál es la falta de cobertura o exceso de la oferta de servicio educativo en el territorio. Las relaciones obtenidas, serán las siguientes:

- **Déficit = 0** cuando la oferta y la demanda son iguales.
- **Déficit > 0** en aquellos casos en donde la población del territorio supera la oferta educativa existente.
- **Déficit < 0** ocurre cuando existe una oferta educativa superior a la población de dicho territorio (superávit). Frecuentemente esto sucede cuando la población de otros territorios accede a la oferta educativa ubicada en el territorio de análisis, cuando existe población flotante que demanda estos servicios en un lugar distinto al de su residencia habitual, o cuando existe grupos con sobre edad asistiendo al nivel analizado.

Después de identificar el tipo de déficit existente, es preciso realizar un análisis comparativo de la ubicación de los establecimientos educativos del circuito en relación a la distribución de la población por sectores censales.

Este análisis es muy importante, ya que en general existen ciertos comportamientos en la distribución de la oferta que pueden ser optimizados. Ejemplos de estos casos son los siguientes:

- Dispersión de instituciones que no guardan relación con la distribución de la población en el territorio;
- Deficiente relación entre las instituciones educativas y los medios que las conectan con la demanda: vías, condiciones de accesibilidad y condiciones de riesgo, cercanía o lejanía con relación a puntos ejes o centralidades territoriales, distancias y trayectorias de acceso;
- Poca relación entre la ubicación de las instituciones en relación a referentes territoriales de población, de producción, de vialidad, de interconexión con macro y meso territorios, etc.

Analizados estos elementos es importante señalar que, para lograr una organización eficiente de la oferta educativa, con capacidad de incluir a todos los estudiantes estimados en el déficit, es necesario mejorar la distribución de la oferta, mejorar su cobertura y optimizar la oferta actual.

4. ORDENAMIENTO DE LA OFERTA EDUCATIVA

En base al análisis realizado hasta el momento, se realizará el ordenamiento de la oferta educativa. En primer lugar, se debe resaltar que este proceso se realiza únicamente tomando en cuenta las instituciones educativas públicas, es decir aquellas con sostenimiento fiscal y municipal.

Para la selección de las **nuevas infraestructuras estandarizadas**, se debe crear un índice o ranking que permita estimar las instituciones idóneas y a su vez determinar cuáles tienen menor posibilidad de cobertura y menor disponibilidad de atender una demanda significativa del territorio.

El índice a calcular contiene tres componentes que se deben estimar para cada establecimiento del territorio.

Índice= 0,4 Influencia del establecimiento +0,3capacidad + 0,3crecimiento

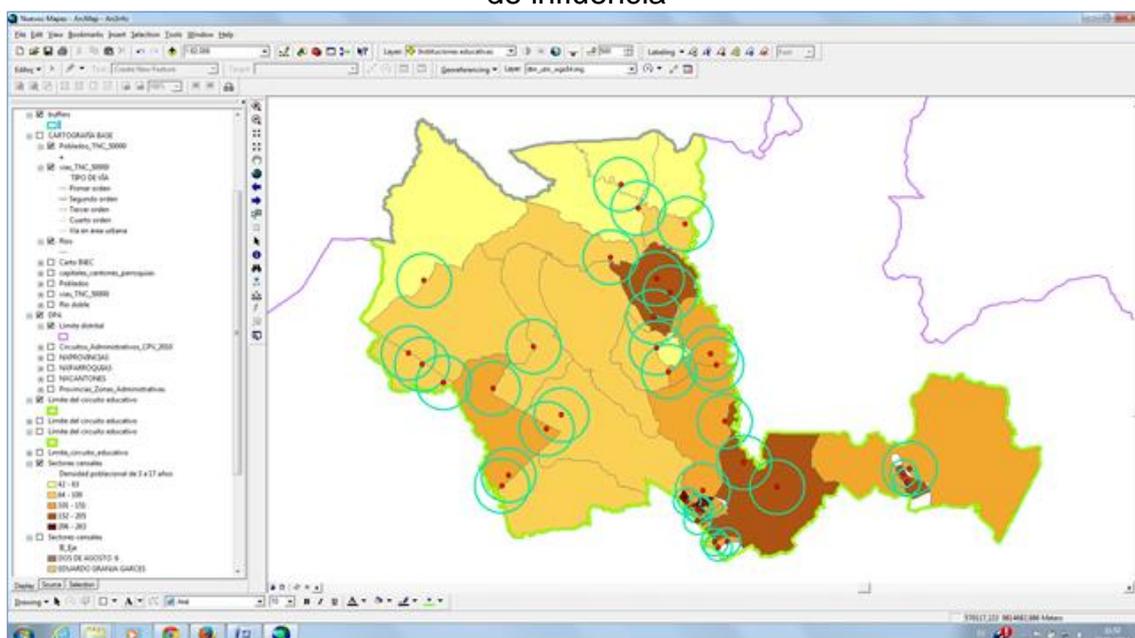
Cada componente se calcula de la siguiente manera:

Influencia de la institución: es una medida de la influencia de atención que tiene el establecimiento en el territorio. Para estimar esta influencia se realizan los siguientes cálculos:

- Se estima la contribución de la población en edad estudiantil por cada sector censal en relación al total de la población en edad estudiantil del circuito (porcentaje relativo).
- Se realiza un análisis en un sistema de información geográfica (SIG) con la distribución de esta estimación. Este estudio permite visualizar cuál es la densidad de la población en edad estudiantil en el territorio.
- A la cobertura de sectores censales (densidad poblacional) se le superpone la cobertura de los establecimientos educativos escolarizados.
- Por cada establecimiento se realiza el siguiente tratamiento:

- Mediante un SIG se crea un área de influencia (buffer) del establecimiento educativo que para el caso del sector urbano tiene un radio de 500 metros y en la esfera rural de 1.000 metros.
- Se lista todos los sectores censales que se encuentran dentro del área de influencia de la institución.
- Se suma la contribución porcentual de la población en edad escolar de cada sector censal que se encuentra bajo el área de influencia del establecimiento. El resultado de esta suma es lo que se denomina *influencia del establecimiento*.

Gráfico 1. Circuito 09D14C01, densidad de población en edad escolar y áreas de influencia



Fuente: INEC, 2010

Capacidad: este parámetro se refiere a la capacidad actual de atención de la institución, comparada con el resto de establecimientos del circuito. Para ello se calcula el porcentaje que representa el número de estudiantes atendidos en el establecimiento sobre el total de estudiantes atendidos en todos los establecimientos del circuito.

Crecimiento: Consiste en estimar qué tan posible es aumentarla oferta educativa en un establecimiento de acuerdo al espacio físico disponible. Para ello se considera la superficie total disponible del establecimiento²⁹ (m²), la que en última instancia le confiere un valor ponderable en su puntuación en el ranking, de acuerdo a la Tabla 9.

²⁹En el caso de que la información de superficie del establecimiento que se extrae del AMIE tenga valores poco confiables, se deberá calcular el índice sin la variable *crecimiento*, y estimarlo de la siguiente manera: **0,5 Influencia del establecimiento + 0,5 capacidad.**

Tabla 9. Rangos y valor ponderado de la superficie de cada institución

Rangos ³⁰	Valor
X<10000	0
10000< X < 18.000	50
X>18.000	100

Fuente: Ministerio de Educación.

Una vez efectuado el cálculo del índice para cada establecimiento, se procede a elaborar una lista en la que consten todos los establecimientos clasificados de acuerdo al valor del índice en orden descendente; es aquí que se determinará las instituciones candidatas a ser Infraestructuras Estandarizadas. Para esto, es preciso utilizar la siguiente información:

- La lista de los establecimientos educativos (oferta) ordenados de acuerdo al valor del índice que permite identificar los posibles establecimientos eje (Tabla 10).
- La población que demanda el servicio educativo público, restada de la población que actualmente está siendo atendida por la oferta privada de calidad³¹.

Tabla 10. Circuito 09D14C01, Ranking de Instituciones Educativas

N°	Código	INSTITUCION	Sostenimiento	Nivel	Población de influencia	% de influencia	Índice matrícula	Índice de Terreno	Índice ranking
1	09H03291	SIN NOMBRE 1 NOCTURNO	Fiscal	BÁSICA	2337	43%	0,83%	0%	18%
2	09H04493	ELOY ALFARO	Fiscal	BÁSICA	205	4%	0,51%	0%	2%
3	09H04496	SAN JACINTO	Fiscal	N/D	279	5%	0,00%	0%	2%
4	09H04498	DOS DE AGOSTO 6	Fiscal	BÁSICA	754	14%	1,40%	100%	36%
5	09H04499	DIECINUEVE DE JULIO	Fiscal	BÁSICA	1724	32%	4,89%	0%	14%
6	09H04505	ESTELA SOLIS	Fiscal	N/D	323	6%	0,00%	0%	2%
7	09H04507	REPUBLICA ECUATORIANA	Fiscal	BÁSICA	279	5%	0,38%	0%	2%
8	09H04511	SAN MIGUEL	Fiscal	N/D	229	4%	0,00%	50%	17%
9	09H04512	SIMON BOLIVAR N 11	Fiscal	BÁSICA	382	7%	0,95%	0%	3%
10	09H04513	PRUDENCIO MAGALLANES	Fiscal	INICIAL Y BÁSICA	186	3%	1,52%	0%	2%
11	09H04514	SAN MIGUEL	Fiscal	BÁSICA	229	4%	0,67%	50%	17%
12	09H04517	NARCISA DE JESUS	Fiscal	BÁSICA	479	9%	0,59%	0%	4%
13	09H04526	URCESINO CANDELARIO PLUAS	Fiscal	BÁSICA	324	6%	2,16%	50%	18%
14	09H04529	SAN LORENZO	Fiscal	BÁSICA	2752	51%	0,24%	0%	20%
15	09H04532	24 DE SEPTIEMBRE	Fiscal	BÁSICA	207	4%	0,36%	0%	2%
16	09H04535	SAN FELIPE MORAN	Fiscal	BÁSICA	149	3%	0,47%	0%	1%
17	09H04543	ECUADOR AMAZONICO	Fiscal	BÁSICA	280	5%	0,71%	0%	2%
18	09H04545	TERESA ALARCON DE DUARTE	Fiscal	BÁSICA	142	3%	1,07%	50%	16%
19	09H04549	BALAZARA CALDERON DE ROCAFUERTE 16	Fiscal	BÁSICA	359	7%	1,33%	0%	3%
20	09H04550	HEROES DEL CENEPA	Fiscal	BÁSICA	186	3%	0,30%	0%	1%

³⁰ Los rangos se construyen en función de los requerimientos de espacio previstos para cada establecimiento de acuerdo a su tipología.

³¹ Para el caso de circuitos en donde la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas sea mayor al 80%, no se restará a las personas que actualmente están siendo atendidos por la oferta privada. También cada circuito podrá hacer un análisis de qué cantidad de las personas que actualmente están siendo atendidos por lo privado (sobre todo si esa oferta es de mala calidad) debería ser incluida en la oferta pública.

21	09H04551	JUAN MONTALVO FIALLO	Fiscal	BÁSICA	280	5%	0,85%	0%	2%
22	09H04555	16 DE AGOSTO N 1	Fiscal	BÁSICA	255	5%	0,59%	50%	17%
23	09H04556	NARCISA DE JESUS	Fiscal	N/D	479	9%	0,00%	0%	4%
24	09H04557	CESAREO LINDAO GONZALEZ 29	Fiscal	BÁSICA	279	5%	1,40%	0%	2%
25	09H04558	MANUEL VALVERDE AVILA	Fiscal	BÁSICA	222	4%	0,91%	0%	2%
26	09H04559	HERIBERTO POLICARPO RODRIGUEZ ORTEGA	Fiscal	BÁSICA	479	9%	1,27%	0%	4%
27	09H04561	DESTACAMENTO DE PAQUISHA	Fiscal	BÁSICA	241	4%	0,47%	0%	2%
28	09H04562	ESTELA SOLIS	Fiscal	BÁSICA	323	6%	0,65%	0%	3%
29	09H04563	ATAHUALPA RODRIGUEZ PILLIGUA 17	Fiscal	BÁSICA	237	4%	1,13%	0%	2%
30	09H04565	ECUADOR AMAZONICO	Fiscal	N/D	280	5%	0,00%	0%	2%
31	09H04568	ROSA PRIETO DE CALDERON 10	Fiscal	BÁSICA	292	5%	1,01%	100%	32%
32	09H04571	ELENA RODRIGUEZ SOTOMAYOR 23	Fiscal	BÁSICA	335	6%	2,67%	50%	18%
33	09H04572	VEINTE DE NOVIEMBRE 22	Fiscal	BÁSICA	263	5%	0,53%	100%	32%
34	09H04573	JOSE MARIA VELASCO IBARRA	Fiscal	BÁSICA	324	6%	0,89%	100%	33%
35	09H04575	CENTRO OCUPACIONAL 8 DE SEPTIEMBRE	Fiscal	N/D	2263	42%	0,00%	0%	17%
36	09H04578	CENTRO DE FORMACION ARTESANAL CLUB DE LEONES	Fiscal	BÁSICA Y BACHILLERATO	549	10%	8,17%	0%	7%
37	09H04579	JUAN MODESTO CARBO NOBOA N 3	Fiscal	BÁSICA	2337	43%	11,97%	0%	21%
38	09H04584	AMARILIS FUENTES ALCIVAR 2	Fiscal	INICIAL Y BÁSICA	549	10%	7,68%	0%	6%
39	09H04598	JOSE ABEL CASTILLO 8	Fiscal	INICIAL Y BÁSICA	280	5%	1,44%	0%	3%
40	09H04604	EDUARDO GRANJA GARCES	Fiscal	BÁSICA Y BACHILLERATO	2215	41%	39,98%	100%	58%

Con estos insumos, se identifica el establecimiento que lidera el ranking (Sin Nombre 1 Nocturno, en la Tabla 10). Se evalúan principalmente tres aspectos:

- ¿La institución se encuentra en un sector censal importante en términos demográficos (alta concentración de población)? (Empleando un SIG)
- ¿Tiene el espacio suficiente para readecuarse y/o ampliarse?
- ¿Está bien conectada con respecto al resto del circuito? (Empleando un SIG)

Si se presentan limitaciones en ese sentido, se valora otra institución cercana en términos de distancia (empleando un SIG) y bien posicionada en el ranking, que acredite un mayor potencial relativo en estos tres ámbitos.

Así, se inicia un proceso iterativo desde el establecimiento con el mayor índice hacia los de menor evaluación relativa. El análisis en el Sistema de Información Geográfica, en el que se observa el *buffer* juega un papel fundamental, ya que en función del mismo se conocerá cuántos y cuáles son los sectores censales que se circunscriben en la influencia del eje.

Es así que se espera determinar las “demandas censales” asociadas a cada eje y esbozar una primera idea sobre los requerimientos de oferta y el tipo de establecimiento que permitiría suplir las metas de cobertura previstas para estas demandas por nivel educativo. Como se indicó en un inicio, estas metas son:

Tabla 11. Metas de Política Pública

Nivel	Oferta Futura
Educación Inicial	80%
Educación General Básica	100%
Bachillerato	90%

Seguidamente, se deberá realizar un mapa que va a contener la demanda censal del circuito obtenida de la concentración de población en edad escolar del mismo y la propuesta de ordenamiento, presentada por el Equipo Zonal luego del análisis técnico antes mencionado.

El **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** representa al circuito 09D14C01, dividido por sectores censales que distinguen grados de concentración poblacional. También se ilustran los elementos geográficos base, incluyendo de manera especial las redes de conectividad vigentes en el territorio. Además, se destacan con círculos rojos y rosados aquellas instituciones que cumplen con las características arriba citadas (accesibilidad, amplia cobertura y espacio físico para llevar adelante eventuales readecuaciones).

Adicionalmente, será necesario:

1. Determinar si la tenencia del terreno es propia³².
2. Identificar la demanda de la población en edad estudiantil agrupada por los distintos niveles educativos que se encuentran en los sectores censales de la zona de influencia del establecimiento.
3. Analizar la capacidad de crecimiento del establecimiento y hasta cuánto podría aumentar su oferta.
4. Una vez definido el establecimiento, que en adelante se identificará como **“nueva infraestructura estandarizada”**, se procede a determinar qué tratamiento se debe dar a los establecimientos que se encuentran en los sectores censales influenciados por el mismo. En primera instancia, se procederá a realizar una fusión administrativa, normada por un Acuerdo Ministerial, la misma que, cuando se implemente completamente la infraestructura prevista, derivará en una fusión física definitiva.

El objetivo final es tener Unidades Educativas que oferten los tres niveles: Educación Inicial, Educación General Básica y Bachillerato. Paralelamente, esta etapa del análisis de reordenamiento circuital deberá considerar la factibilidad y la pertinencia de otro tipo de soluciones alternativas o complementarias, como las que tienen que ver con la instauración simultánea de regímenes diurnos y vespertinos (doble jornada), la implantación de soluciones de infraestructura que enfrenten y resuelvan necesidades puntuales (hospedaje-internado³³, módulos de educación inicial o de bachillerato), entre otros.

De la misma manera, se debe determinar y considerar:

- a. El ratio “alumnos por paralelo”, que en Educación Inicial corresponden a 25 alumnos, mientras que para Básica y Bachillerato, es de 40.
- b. Las necesidades de personal docente y administrativo implicadas en el número de alumnos en cada año de educación inicial, educación general básica y bachillerato de acuerdo a una asignación ideal previamente definida. Esta sección del análisis de reordenamiento pretende asegurar la eficiencia y la calidad de los servicios y las prestaciones asociadas al nuevo establecimiento eje, en función de estándares preestablecidos.

³² Si el establecimiento no cuenta con una tenencia de terreno propia, se deberá analizar la posibilidad de solicitar la donación del terreno o presupuestar la compra del mismo.

³³Esta es una opción que pretende solucionar los problemas de traslado de los estudiantes en el circuito y que se contempla única y exclusivamente para alumnos de bachillerato.

Una vez hecho todo el análisis hasta ahora presentado, se realizará un mapa, en el que se representará el resultado del ordenamiento de la oferta educativa en el territorio. Para esto, se pintarán de un solo color cada grupo de sectores censales asignados a una institución estandarizada.

En todo este proceso es conveniente analizar el impacto de las decisiones que se toman desde una óptica geográfica y desde la viabilidad práctica de las soluciones propuestas. Para ello es útil realizar el análisis en un SIG, con las coberturas de distribución de la demanda educativa, la ubicación de los establecimientos, el área de influencia del establecimiento eje, la vialidad, la hidrografía, los riesgos, el modelo digital del terreno y otros que tengan representatividad a nivel circuital.

En el tratamiento que se da a cada establecimiento siempre se debe recalcular la variación de la capacidad de la oferta educativa en contraste con la demanda de la población en edad estudiantil en los sectores censales de influencia. Este proceso se realiza hasta lograr tener una cobertura completa de la demanda del servicio educativo en el territorio. En circuitos educativos caracterizados por una baja densidad poblacional, es decir extensiones grandes y poblaciones pequeñas, donde no exista la posibilidad de transporte escolar se podrá mantener la oferta con infraestructura de Excepción Bidocente o Pluridocente.

5. RESULTADOS

5.1 Síntesis del proceso

Una vez terminado el proceso de ordenamiento, se debe presentar una tabla que resuma la propuesta de para cada eje.

Es importante ilustrar también el “antes” y el “después” de los datos del circuito, con el fin de apreciar el cambio y la optimización del servicio.

Así mismo, se deberá detallar las acciones que fueron identificadas en el proceso:

- Cuántos establecimientos fueron fusionados: número y nombres.
- Cuántos ampliados/reconstruidos: número y nombres.
- Cuántos creados: número y nombres.
- Cuántos suprimidos: número y nombres.

Para los casos de ordenamiento en donde se consideró implementar una solución de transporte para movilizar a la población estudiantil, se deberá indicar, de acuerdo a la metodología de modelamiento de rutas de transporte escolar que se detallará a continuación, el número aproximado de estudiantes que utilizarán este servicio y cuál es su punto de origen y destino.

6. IMPLEMENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS TÉCNICAS

Paralelamente al proceso, es necesario realizar visitas a campo para validar el estado de las instituciones y las distancias desde un establecimiento a una institución estandarizada. Es necesario realizar un análisis en torno a la **extensión y la situación legal del predio** que alberga al establecimiento estandarizado (y por ende su capacidad eventual para ampliarse) y con respecto a aquella **infraestructura que podría reutilizarse** en el horizonte de intervención.

Estos ejercicios estarán orientados a la valoración de:

- La accesibilidad y conectividad de la institución educativa, con respecto a los sectores censales que proyecta atender, y en relación con las instituciones educativas que se cerrarán cuando se implemente la nueva institución educativa estandarizada.
- El tamaño y la tenencia del predio del que dispone para la ulterior implementación de la institución educativa estandarizada.
- Las condiciones de riesgo físico y natural, asociadas a la institución educativa.

Una vez realizados estos ejercicios y confirmadas las nuevas instituciones educativas estandarizadas, el proyecto de ordenamiento de la oferta educativa ha previsto sus intervenciones de acuerdo a 5 etapas. Estas etapas se refieren a periodos de tiempo u horizontes de ejecución condicionados principalmente por la disponibilidad de recursos presupuestarios, por lo que generalmente abarcarán uno o más años.

Las intervenciones se encuentran jerarquizadas territorialmente por circuito, de acuerdo a tres criterios: vulnerabilidad social (medida por los niveles de pobreza por necesidades básicas insatisfechas), necesidades de los sistemas educativos intra territoriales (población en edad escolar, población por fuera del sistema educativo, analfabetismo, etc.), y prioridades políticas (alineadas con los planes de otras instituciones como Plan Ecuador, Ecuador Estratégico, entre otras).

Bajo estas premisas, el proyecto contempla implementar escalonadamente, un total de nuevas infraestructuras educativas estandarizadas (entre unidades mayores, unidades menores e infraestructuras de excepción) en 1117 circuitos educativos, 239 circuitos durante su primera etapa (21% de las intervenciones totales), 220 durante la segunda (20%), 225 durante la tercera (20%), 210 durante la cuarta (19%), y 223 a lo largo de la quinta y última etapa (20%).

Tabla 15 Priorización de intervenciones de infraestructura por etapas y circuitos

Etapas de Intervención	Circuitos
Etapa 1	239
Etapa 2	220
Etapa 3	225
Etapa 4	210
Etapa 5	223
Total, general	1117

Fuente: Estudios de Ordenamiento de la Oferta Educativa

Cabe destacar que esta priorización dependerá de la disponibilidad de recursos presupuestarios para ejecutar los planes de ordenamiento de la oferta educativa, y además podrá sufrir reprogramaciones en tanto se pretendan atender compromisos asociados con las coyunturas políticas a nivel nacional, provincial, cantonal y parroquial.

MODELAMIENTO DE RUTAS DE TRANSPORTE ESCOLAR

Como parte del proceso de ordenamiento de la oferta educativa, requiere garantizar el servicio de transporte gratuito a la población estudiantil de todo el Ecuador.

Se considera a la variable de transporte como uno de los pilares para el ordenamiento de la oferta educativa, por medio del cual se asegurará que los objetivos del mismo se cumplan adecuadamente, brindando una educación de calidad y calidez.

El transporte entre otras cosas es importante para que los habitantes se integren y participen del desarrollo y dinámica territorial, los intercambios comerciales, sociales y culturales. En este sentido la Agencia Nacional de Tránsito y el equipo de Micro planificación del Ministerio de Educación, proponen una metodología de modelamiento e implementación de rutas de transporte escolar.

1. DETERMINACIÓN DE LA DEMANDA:

1.1 Determinación Preliminar de la Demanda que Requiere Transporte

El insumo más importante dentro del Modelamiento de Rutas de Transporte Escolar, es la población meta, también conocida como oferta futura, obtenida mediante el Ordenamiento de la Oferta Educativa.

Aun cuando una Institución Educativa Estandarizada atienda a un número de estudiantes determinado, según su tipología; la población que requiera transporte diferirá del número de estudiantes totales que asistirán a la institución educativa estandarizada, ya que los parámetros que definen la población estudiantil de 3 a 17 años que puede acceder al servicio de transporte escolar son:

- Que la zona donde se encuentra ubicada la Institución Educativa Estandarizada corresponda a sectores censales clasificados como rurales o urbano marginales.

- Que la residencia de los estudiantes beneficiarios se encuentre a una distancia mayor de 1,5 Kilómetros con respecto la Institución Educativa Estandarizada (Distancia calculada desde las diferentes paradas que se prevean en el modelamiento de rutas de transporte).
- Que las vías existentes entre la Institución Educativa Estandarizada y las paradas previstas no sean caminos de herradura, chaquiñanes o senderos, entre otros.

Para ilustrar metodología, a continuación, se presenta el cuadro utilizado para determinar la demanda que requiere transporte en el circuito 09D14C06, correspondiente a la Parroquia Isidro Ayora, Cantón Isidro Ayora, Provincia del Guayas.

Para el caso del circuito 09D14C06, se tiene previsto Cuatro Instituciones Educativas Estandarizadas.

- Unidad Educativa del Milenio Isidro Ayora.
- Colegio Isidro Ayora Cueva.
- Pueblo Nuevo.
- Jacinto Francisco Gonzalez Huacon.

Para los fines consiguientes, se presentará la información correspondiente al estudio de Modelamiento de Rutas de Transporte de la Institución Educativa Estandarizada Colegio Isidro Ayora Cueva.

Es importante mencionar que la metodología se aplicará a cada una de las instituciones educativas estandarizadas por circuito educativo.

ABSORBIDA (SI/NO)	Código AMIE	Nombre de la Institución Educativa	Circuito	Número de alumnos inicial (3-4)	Número de alumnos en EGB (5-14)	Número de Alumnos Bachillerato (15-17)	Total Alumnos (3-17)	Población Total Asignada al Eje (Ordenamiento)	Demanda que Requiere Transporte
NO	09H05207	ISIDRO AYORA CUEVA	09D14C06	142	715	156	1013	1013	363
SI	09H05197	VEINTIOCHO DE OCTUBRE 6	09D14C06	22	97	20	139		
SI	09H05195	OSWALDO MOLESTINA ZAVALA	09D14C06	28	161	35	224		
		POBLACIÓN SEGREGADA	09D14C06	92	457	101	650		

Fuente: Ministerio de Educación.

1.2 Definición de Estudiantes a Movilizar por Jornada

En el ordenamiento de la oferta educativa, existen Instituciones Educativas Estandarizadas que tienen previsto atender a población escolar, tanto en jornada matutina como en vespertina, por este motivo es importante que se defina el número de estudiantes a ser movilizados, tomando en cuenta la jornada.

Demanda Total de Estudiantes por Horario	Demanda de Estudiantes por Horario a Movilizar				Nivel a Ofertar	Jornada
	07:15 - 12:45				EIEGB BACH (Unidad Educativa Menor)	2 jornada
500	363	alumnos inicial (3-4)	alumnos EGB (5-14)	Número de Alumnos Bachillerato (15-17)		
		50	258	55		
	13:00 - 18:15					
513	0	alumnos inicial (3-4)	alumnos EGB (5-14)	Número de Alumnos Bachillerato (15-17)		
		0	0	0		

Fuente: Ministerio de Educación.

1.3 Cálculo de Variables para la Definición de Tiempos de Movilización

Refiere al conjunto de fórmulas aplicadas para la definición de variables, que permitirán obtener finalmente, el Tiempo que demorará el bus escolar en recorrer desde la parada inicial, al punto de llegada, que en este caso será la Institución Educativa Estandarizada, y posteriormente el tiempo que demorará el bus escolar en regresar de la Institución Educativa Estandarizada, hasta la parada de origen o inicial.

Ruta.- Código Asignado al conjunto de vías por donde transitará el servicio de transporte escolar.

Código AMIE.- Código de la Institución Educativa proporcionado por el Archivo Maestro de Instituciones Educativas.

Nombre de la Institución Educativa.- Nombre con el cual se encuentra registrada la institución educativa.

Circuito.- Código del circuito educativo donde se ubica geográficamente la institución educativa.

Tramo de Vía 4to Orden.- Tramo de Sendero o Herradura que debe caminar la población estudiantil para acceder a la vía principal.

Distancia Origen Destino (Km).- Distancia medida desde la parada de bus hasta la Institución Educativa Estandarizada en Kilómetros.

Tiempo Medio de Parada (S).- Promedio de tiempo que demora un niño en subir al bus.

Número de Paradas.- Número de Paradas que tiene la ruta incluyendo el punto de destino.

Tiempo de Ciclo Paradas (H).- Tiempo que demora el bus en movilizarse hacia la Institución Educativa Estandarizada, incluyendo las paradas contempladas en la ruta.

Tiempo de Viaje Ida y Paradas (Min).- Es el tiempo de ciclo paradas, pero en unidad de tiempo de Minutos.

Tiempo Ciclo Libre (Min).- Tiempo que demora el bus en trasladarse desde la Institución Educativa Estandarizada hacia la parada de donde partió inicialmente.

Tiempo de Ciclo Completo Ida y Regreso.- Tiempo de Viaje Ida y Paradas más Tiempo Ciclo Libre.

RUTA	CÓDIGO AMIE	NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA	CIRCUITO	TRAMO DE VIA 4TO ORDEN	DIST. ORIGEN DESTINO (KM)	TIEMPO MEDIO DE PARADA (S)	NUMERO DE PARADAS	TIEMPO DE CICLO PARADAS	TIEMPO DE VIAJE IDA Y PARADAS (MIN)	TIEMPO CICLO LIBRE (MIN)	TIEMPO DE CICLO COMPLETO IDA Y REGRESO
	09H05207	ISIDRO AYORA CUEVA	09D14C06								
09D14C06-02		RUTA 1	09D14C06		7,03	120	2	0,3	10	8	18
	09H05197	VEINTIOCHO DE OCTUBRE 6	09D14C06		7,03	120	2	0,3	10	8	18
09D14C06-03		RUTA 2	09D14C06		4,55	120	2	0,2	12	5	17
	09H05195	OSWALDO MOLESTINA ZAVALA	09D14C06		4,55	120	2	0,2	12	5	17

Fuente: Ministerio de Educación.

1.4 Aplicación de la Meta de Transporte y Dimensionamiento de Flotas Necesarias para cada Ruta

La dinámica territorial y de movilidad a nivel nacional es diverso, un estudio realizado por la Agencia Nacional de Tránsito, determino que, en promedio, un 20% de la población estudiantil, tiene varias alternativas de movilidad, entre ellas la más importante la privada, motivo por el cual se determinó que, para el presente estudio, la meta de atención será del 80% por “Costumbres de Movilidad”.

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA	POBLACIÓN TOTAL DE 3-17 SIN META DE TRANSPORTE	DEMANDA POR HORARIOS AM/PM		FLOTA NECESARIA DETERMINADO EN FUNCIÓN DE LA CAPACIDAD (No. BUSES DE CAPACIDAD 40PAX)	INTERVALO (MINUTOS) POR RUTA (TIEMPO EN PASAR UN BUS CON OTRO BUS)	FLOTA NECESARIA DIMENSIONADA	FLOTA OPTIMIZADA EN FUNCIÓN DEL TIEMPO DE VIAJE Y LA TABLA OPERACIONAL/HORA
		AM	PM				
ISIDRO AYORA CUEVA							
RUTA 1	139	111		3	5	1	66,67%
VEINTIOCHO DE OCTUBRE 6	139	111					
RUTA 2	224	179		5	5	2	60%
OSWALDO MOLESTINA	224	179					

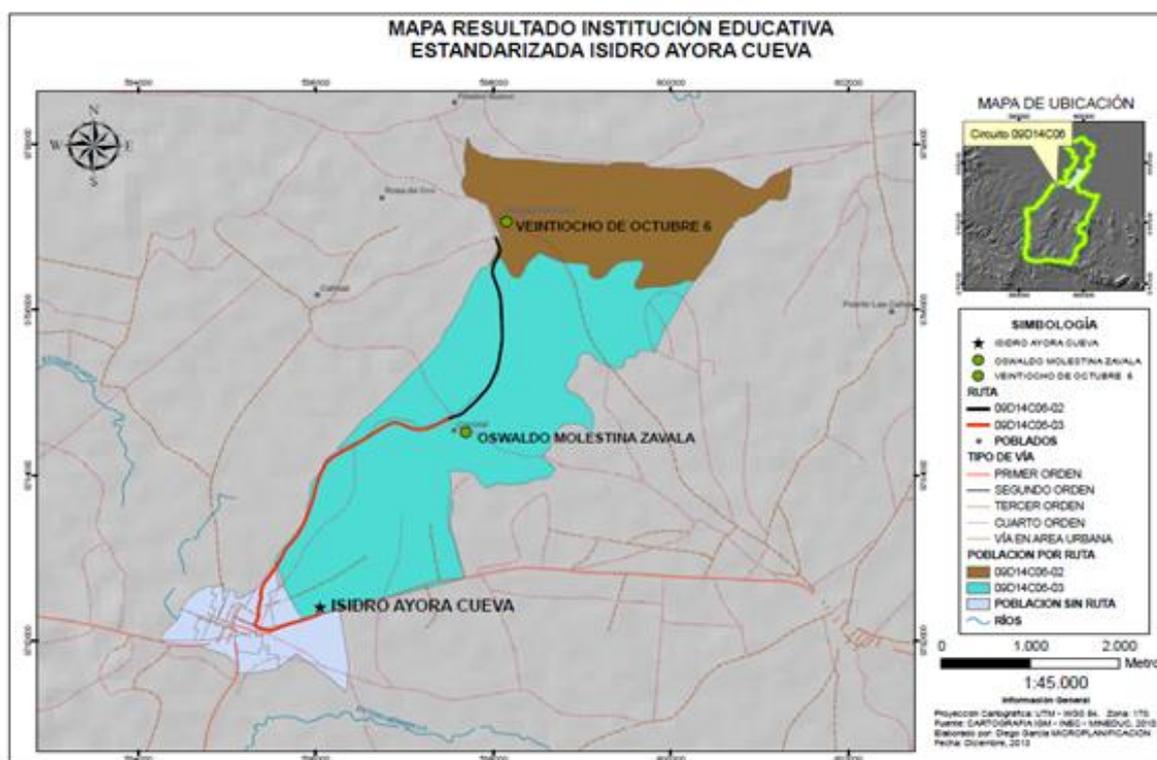
Fuente: Ministerio de Educación.

1.5 Resultados

Como producto final del proceso de levantamiento de Informes del Modelamiento de Rutas de Transporte Escolar, se muestra el número de flotas de transporte requeridas preliminarmente, para posteriormente, entregar el informe consolidado a la Agencia Nacional de Tránsito.

Ruta:	Veintiocho de Octubre 6 – Isidro Ayora Cueva
Número de Unidades:	1 Unidad con capacidad de 40 pasajeros
Intervalo:	05:00 min.
Horario:	06:00 – 07:00

Ruta:	Oswaldo Molestina Zavala – Isidro Ayora Cueva
Número de Unidades:	2 Unidad con capacidad de 40 pasajeros
Intervalo:	05:00 min.
Horario:	06:00 – 07:00



34

³⁴ La elaboración de la “Guía de Reordenamiento de la Oferta Educativa” ha sido diseñada por el Ministerio de Educación a través de Coordinación General de Planificación. Actualmente esta guía está en revisión y será actualizada en junio del año 2016.

Anexo 3 "Formato de Encuesta de satisfacción al usuario"

A continuación, se adjunta el formato de Encuesta, el cual es aplicado por cada uno de los Distritos y Circuitos de la Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito, para el levantamiento del índice de Satisfacción al Usuario.

Nº



SUGERENCIAS
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Versión: 1.0

Distrito: _____
Fecha (dd/mm/aaaa) _____
:

Estimado(a) usuario:

La Subsecretaría de Educación del DMQ se encuentra en un proceso de mejoramiento continuo para su satisfacción. Le invitamos a evaluar su visita a nuestras instalaciones y/o servicios y agradecemos sus sugerencias.

A: RECEPCIÓN:	SI	NO
La recepcionista fue cortés y eficiente		
Sus preguntas fueron contestadas con claridad		
Su tiempo de espera fue razonable		
B: ATENCIÓN CIUDADANA:		
El servidor de ventanilla lo atendió amablemente		
Atendió su requerimiento de manera eficiente		
Le indicaron por escrito la fecha de entrega de su trámite		
C: INSTALACIONES:		
Le resultó sencillo llegar		
Encontró adecuadamente señalizado el Distrito		
Estuvo cómodo mientras espero su atención		
La limpieza y el orden estuvo correcto		
D: OTROS		
Indíquenos: _____		

De ser otro el motivo que causó su insatisfacción por favor indíquenos en observaciones.

OBSERVACIONES

Fuente: Ministerio de Educación.