

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría en Gerencia para el Desarrollo

Mención en Gerencia Social

**Análisis Descriptivo del Proceso de Desconcentración en el Ecuador
como modelo de gestión para acercar los servicios públicos a los
territorios (2007-2013)**

El caso del Sector Educación

Diana Carolina Arboleda Salinas

Tutor: Luis Verdesoto Custode

Quito, 2018



CLAUSULA DE CESION DE DERECHO DE PUBLICACION DE TESIS

Yo, Diana Carolina Arboleda Salinas, autora de la tesis intitulada “*Análisis Descriptivo del Proceso de Desconcentración en el Ecuador como modelo de gestión para acercar los servicios públicos a los territorios (2007-2013). El caso del Sector Educación*”, 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 Magister en Gerencia para el Desarrollo; mención Desarrollo 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

La presente investigación pretende hacer un ejercicio descriptivo de lo que ha sido el proceso de desconcentración en el Ecuador a partir de la reforma del Estado planteada por el gobierno del Presidente Rafael Correa entre los años 2007 al 2013, sobre un discurso de dicho gobierno enfocado en la recuperación del rol del Estado en la prestación de los servicios públicos y el acercamiento de la Función Ejecutiva a los territorios.

A la vez de identificar los elementos esenciales del modelo teórico conceptual de gestión desconcentrado propuesto, se pretende responder a la interrogante sobre si el proceso de desconcentración en el Ecuador incorporó elementos teóricos de ese modelo conceptual de gestión; es decir, el objetivo es describir el proceso de desconcentración en el Ecuador, durante el período 2007 – 2013, a fin de verificar si se ajusta a un modelo teórico de gestión que busca acercar la prestación de servicios públicos a los territorios, a partir del caso de los servicios del sector educación.

Para el efecto, en un primer momento se abordará el estado institucional del Ecuador a partir de la visión neoliberal de los años 90, evidenciando los problemas de índole institucional y de centralismo existente, y la respuesta del enfoque teórico del Estado Constitucional de Derechos y Justicia para el Buen Vivir establecido en la Constitución del 2008.

En una segunda instancia, se desarrollará la propuesta de rediseño de la Función Ejecutiva, y en ese marco, la desconcentración a partir de las corrientes del neoinstitucionalismo y su relación con los conceptos de políticas públicas, gobernanza y gobernabilidad en la administración pública; a fin de establecer los elementos del modelo conceptual que se supone inspiraron el modelo de desconcentración en el Ecuador en el período de estudio.

El tercer capítulo describe el modelo de gestión desconcentrado y las estrategias de implementación, en el caso del sector educativo, con el objetivo de verificar cómo este proceso incorporó los elementos teóricos del modelo conceptual propuesto. Lo cual se complementa con una breve descripción del acerca de los emblemas del modelo educativo de los últimos años, estos son las unidades educativas del milenio, consideradas como una muestra adecuada donde se puede verificar de cierta manera la implementación ideal o no del modelo teórico.

Palabras Claves: desconcentración, descentralización, modelo de gestión, sector educativo.

A la niña de mis sueños...mi hija Paz Luciana,
porque su magnífica existencia da sentido y felicidad a mi
ser.

A mis ángeles en la tierra, quienes ahora son
estrellas en el cielo; mis “litos” Jaime y Luz Marina.

Mi agradecimiento, a quienes complementan día a día mi vida. A mis padres René y Luz Marina, a mis hermanas, por su infinito cariño y paciencia al siempre velar por mi felicidad para ser cada día una mujer integra, comprometida con mis responsabilidades personales y profesionales.

A Gustavo, quien con su apoyo y cariño incondicional ha sabido acompañarme en las etapas más simbólicas de mi vida.

A mis amigos y amigas, salvadores de risas, y confidencias, quienes siempre tienen una mano para mí.

Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN	10
1. Planteamiento del Problema.....	10
2. Enfoque y Marco Conceptual.....	14
3. Metodología	15
Capítulo Primero.....	18
1. El Estado ecuatoriano y la Reforma Democrática del Estado	18
1.1 El Estado Ecuatoriano en los años 80, 90 e inicios del siglo XXI:.....	18
1.2 Caos Institucional y Centralismo	20
Capítulo Segundo	31
2.1 Rediseño de la Función Ejecutiva y la Desconcentración en el marco de la Reforma Democrática del Estado	31
2.2 Mecanismos territoriales para la Reforma Democrática del Estado: Desconcentración - Descentralización	37
2.3 Enfoque Teórico de la desconcentración a partir del Neoinstitucionalismo: Políticas públicas, Gobernanza y Gobernabilidad en la Administración Pública.....	42
2.4 Algunas conceptualizaciones teóricas alrededor de la Desconcentración	54
2.5. La propuesta gubernamental de desconcentración a partir de la Constitución del 2008.....	56
2.6. Elementos de la propuesta gubernamental de Desconcentración: Niveles, Tipologías y Modelos de Gestión.	59
Capítulo Tercero	68
3. El Modelo de Gestión desconcentrado en el sector educación y sus estrategias de implementación (2007-2013).....	68
3.1 Marco Legal de las Políticas Educativas.....	70

3.2 Descripción de antecedentes del modelo de educación antes del 2007: elementos, alcance, cobertura, calidad.....	74
3.3 Modelo institucional de Gestión Educativa a partir del 2007.....	79
3.3.1 Niveles de desconcentración del Nuevo Modelo de Gestión Educativa.....	85
3.4 Estrategias Implementadas en el proceso de desconcentración a partir del 2007: Los proyectos pilotos: “La Estrategia de Corto Plazo / El Estado a tu Lado” y el Proyecto “Distritos y circuitos administrativos de planificación del Buen Vivir”. ..	89
3.4.1 Pilotajes de: La Estrategia de Corto Plazo – El Estado a tu lado.....	89
3.4.2 Distritos y circuitos administrativos de planificación del Buen Vivir.	93
3.5 Descripción del enfoque, objetivos, y metas del modelo desconcentrado de prestación de servicios de educación	94
3.6 Descripción de los indicadores de Institucionalidad y de Prestación de Servicios del modelo desconcentrado en el sector educación (2007-2013).	96
3.6.1 Institucionalidad:.....	97
3.6.2 Prestación de servicios: Indicadores de Calidad, Indicadores de Cobertura..	102
Capítulo Cuarto.....	111
4. Conclusiones.....	111
Bibliografía	120
Anexos	126
Matriz de Experiencias Internacionales Comparadas sobre procesos de Reforma del Estado.....	126
Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano 2007	132
Estructura del Estado según la nueva Constitución 2008	133
Matriz de Competencias Ministerio de Educación al 2013	134

Índice de Gráficos

1 Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano 2017.....	23
2 Cuadro de Diferenciación Funcional.....	34
3 Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva del Sector Público Ecuatoriano.....	35
4 Política Pública En El Ecuador.....	48
5 Proceso de Desconcentración en el Ecuador.....	59
6 Tipologías de la Desconcentración.....	62
7 Modelo de gestión de la Desconcentración.....	66
8 Nuevo Modelo de Gestión Educativa.....	83
9 Modelo de Prestación de Servicios.....	85
10 Fases de la Estrategia de Corto Plazo – ECP.....	92

Índice de tablas

1 Detalle de Entidades De La Función Ejecutiva Reformadas 2007-2013.....	36
2 Resumen Sinóptico de las Vertientes Neo-Institucionalistas.....	43
3 Disfunciones Típicas de las Estructuras Administrativas.....	53
4 Características de los Niveles De Planificación.....	61
5 Nudos Críticos de la Institucionalidad de Educación 2006.....	75
6 Productos y Servicios por Niveles.....	87
7 Productos y Servicios Descentralizados.....	88
8 Distritos Administrativos ECP.....	90
9 Atribuciones - Talento Humano.....	101
10 Distribución de Países en Comparación con la Media Regional.....	104
11 Evolución de la Tasa Neta de Asistencia Educación General Básica y Bachillerato.....	105
12 Evolución de la Tasa Neta de Matrícula Según Niveles de Educación, Período 2006- 2011.....	106
13 Número y Cobertura de Niñas y Niños de 3 a 5 años que asisten al Sistema Nacional de Educación en el Período 2010 – 2012.....	107

14 Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en Edad Escolar.....	108
15 Tipología para la Construcción de Instituciones Educativas.....	109

INTRODUCCIÓN

1. Planteamiento del Problema

Descripción del problema:

Históricamente nuestro país ha vivido una notable ausencia de la gestión pública nacional en los territorios, en el cual el Estado ha jugado un papel preponderante; esta falta de gestión pública se ha evidenciado en las provincias, cantones y parroquias más alejadas de los centros poblados urbanos, siendo las grandes urbes de Quito, Guayaquil y Cuenca los únicos polos de desarrollo existentes y, consecuentemente, se ha visualizado una carencia de servicios públicos básicos, atentando de esta manera en contra de los derechos fundamentales de los pobladores. La presencia de la Función Ejecutiva en los territorios se fundamentaba en la decisión particular de cada entidad, bajo una evidente carencia de planificación nacional (SENPLADES 2011). Así por ejemplo, el Ministerio de Salud se organizaba en áreas de salud, el Ministerio de Educación, en direcciones provinciales; y otras Carteras de Estado en espacios territoriales diferenciados, que no coincidían con los anteriores; y un buen número de instituciones ni siquiera contemplaban una presencia territorial, con excepción de las principales ciudades del país antes mencionadas. Esta dinámica decantó en la creación arbitraria y coyuntural de una doble institucionalidad en las estructuras orgánicas de la Función Ejecutiva y en los territorios. Por otro lado, las habituales prácticas centralistas y de concentración del poder evidenciaron graves problemáticas en el acceso y la prestación de servicios públicos; esto como consecuencia del diseño inadecuado de algunas políticas públicas desarrolladas sin conexión con los contextos territoriales, que, en muchas ocasiones, era donde se originaban los problemas.

Con estos antecedentes, uno de los ejes de la propuesta teórica de recuperación y transformación del Estado Ecuatoriano en el 2007 fue la superación de la histórica inequidad territorial y la planificación de intervenciones en los territorios con una mirada programática nacional articulada a las particularidades locales; buscando recuperar así las capacidades y facultades del Estado y de esta manera buscar acercarlo a la ciudadanía.

Por este motivo, a partir del 2008, en el Ecuador se realizan varios esfuerzos de planificación enfocados, según el discurso oficial, en la consolidación de un Estado cercano a las características, necesidades y potencialidades de los diferentes territorios, excluidos históricamente de una relación directa con el Estado central (SENPLADES 2011); y, se impulsan, como parte de esa propuesta de reforma democrática del Estado, la *desconcentración* y *descentralización* del Estado, para lo cual se establecieron cuatro tipologías, a fin de determinar el nivel de gestión más adecuado de las entidades del Ejecutivo, según la naturaleza de sus competencias. Con esto, se anunció se iba a fortalecer el acceso de la ciudadanía a servicios y productos públicos de calidad y calidez que se oferten a través de una prestación eficiente, evidenciando a su vez una gestión institucional idónea.

El proceso de desconcentración se configuró teóricamente en ceder capacidad de decisión y gestión desde una entidad administrativa del nivel nacional a una de sus dependencias territoriales (SENPLADES 2009), siendo ésta la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento. Así mismo, este proceso debía instar a la construcción de equidad territorial a través de la distribución, gestión y planificación de la Institucionalidad Pública y de la prestación de servicios.

Es así como dentro del proceso de reforma democrática del Estado, se establecen las tipologías para la desconcentración y descentralización; y posteriormente se conforman como niveles administrativos de planificación: 9 zonas, 140 distritos y 1.134 circuitos (Decreto Ejecutivo No. 878, 2008). Estos niveles territoriales fueron diseñados teóricamente con el objetivo de fortalecer la planificación, y generar capacidad de decisión y acción de las instituciones en los territorios; garantizar una prestación de servicios continua, permanente e integral a la población; coordinar la gestión de las instituciones públicas en el ámbito local; mejorar la gestión de los recursos públicos, y acercar a los territorios las intervenciones del estado central y la inversión pública.

Pregunta Central

Como pregunta central del presente estudio se plantea lo siguiente: ¿El proceso de desconcentración en el Ecuador incorporó efectivamente elementos teóricos de un modelo conceptual de gestión que acerca la prestación de los servicios públicos del Ejecutivo a los territorios?

Objetivo General

Describir el proceso de desconcentración en el Ecuador, durante el período 2007 – 2013, a fin de verificar si se ajusta a un modelo teórico de gestión que acerca la prestación de servicios públicos a los territorios, a partir del caso de los servicios del sector educación.

Objetivos Específicos

- Describir los elementos conceptuales del modelo de gestión desconcentrado en la prestación de los servicios públicos.
- Describir las tipologías, herramientas y componentes de la desconcentración utilizados en el país durante el período 2007 - 2013.
- Describir los servicios públicos desconcentrados más representativos del Ministerio de Educación.

Hipótesis

El proceso de desconcentración ecuatoriano 2007-2013, como modelo de gestión, incorporó algunos elementos teóricos de un modelo conceptual que acerca la prestación de servicios públicos del Ejecutivo al territorio; esto a través de la definición y el ejercicio de las atribuciones y facultades de las unidades territoriales de las entidades en los diferentes niveles de planificación, direccionando así la gestión institucional de sus unidades, con el fin de prestar el servicio a los ciudadanos, conforme a las particularidades locales; pero no se logró consolidar en su totalidad dicho modelo conceptual.

Justificación de la Investigación

Esta ineficiencia histórica en la gestión de las entidades de la función Ejecutiva, en lo que respecta a la gestión institucional y prestación de servicios, es un elemento que ha motivado permanentemente a repensar al Estado ecuatoriano, en cuanto a la recuperación de sus facultades de rectoría, regulación, planificación y control, y de esta forma intentar garantizar equidad territorial y una prestación de servicios que se concentra en las grandes ciudades, capitales de provincias, y que no es accesible para toda la población.

De ahí, se torna fundamental estudiar el cambio institucional y el fomento de los ejes de desconcentración y descentralización como instrumentos que permitan un desarrollo territorial y social.

En virtud de lo expuesto, es imperativo realizar un análisis descriptivo del proceso de desconcentración a fin de evaluar si efectivamente responde a un modelo de gestión que permite acercar el Estado Ecuatoriano a la ciudadanía; y para ello se deberá identificar su origen, las herramientas que utiliza, los nudos críticos y las características que ha tenido en el período de estudio.

De esta manera, a través de los lineamientos académicos impartidos se ampliarán los conceptos relacionados con participación ciudadana, el desarrollo, y la equidad social, concebidos como ejes fundamentales para la construcción de una sociedad; desarrollo social que incluye un mejoramiento de condiciones de vida, de la familia y del desarrollo de capital social entendido como participación, ciudadanía, etc. (Stefoni 2011), consecuentemente se evidenciará la importancia de articular este con los acercamientos conceptuales que se presenten sobre el desarrollo territorial, mismo que busca combinar tres objetivos prioritarios: auspiciar el desarrollo sustentable; fomentar la cohesión y complementariedad económica y social; y promocionar el desarrollo endógeno generando condiciones de competitividad equilibrada de los territorios (SENPLADES 2008). Por otro lado, la participación ciudadana, desarrolla un papel fundamental tanto en la nueva organización territorial como al momento de formular, ejecutar, evaluar y controlar las políticas públicas y los servicios públicos, la participación se convierte en un deber social, permitiendo de esta forma que actores sociales sean los veedores y ejecutores de los principales mecanismos de desarrollo en sus territorios, esperando lograr de esta forma

llegar a construir una sociedad más equitativa, garantizando una planificación de doble vía, que vaya desde lo nacional a lo local y de lo local a lo nacional.

Para efectos del presente trabajo, se ha seleccionado al sector educación, el mismo que recoge algunos criterios que pueden reflejar tanto el proceso como la correlación existente entre el proceso de descentralización ejecutado y el modelo teórico de gestión utilizado. Algunos de los criterios que se evidenciarán incluirán temas relacionados con la descripción de los antecedentes del modelo de educación antes del 2007, en el cual se considerarán los componentes tales como la institucionalidad, la prestación de servicios, mismos que tienen relación con temáticas de calidad y cobertura e infraestructura; esto considerando además que el Gobierno de la época postuló un proceso de reforma democrática del estado que busque incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y articulación de las entidades públicas, priorizando temas estructurales de interés nacional tales como educación, salud y bienestar social; y que a partir del mes de julio de 2008, el Ministerio de Educación inició un proceso de redefinición para un Nuevo Modelo de Gestión Educativa.

2. Enfoque y Marco Conceptual

A lo largo del documento se realizará las aproximaciones conceptuales de las relaciones del Estado, los territorios y la prestación de servicios en los mismos, para ello se tomará en cuenta aquellos elementos provenientes de la teoría neo- institucional, así como doctrinas relacionadas con las teorías de la organizaciones de la administración pública, las prácticas centralistas, y no centralistas, sus repercusiones y aplicaciones existentes, se considerarán autores tales como Ferraro, March, Olsen, Carles, Miquel, Bossier entre otros.

Con este preámbulo, se pretende analizar la reforma del Estado desde su objetivo de mejorar la vida democrática de la sociedad y a hacer más eficientes las tareas del Estado, mejorando, teóricamente, la compleja articulación entre los diferentes niveles administrativos y de gobierno.

Es por ello que la propuesta del diseño de una nueva organización de la gestión pública en el territorio se torna necesario, lo cual implica clarificar las competencias, facultades y

atribuciones en la administración pública central y en los distintos niveles de gobierno, estableciendo previamente las fuentes de recursos necesarios para el cabal cumplimiento de dichas responsabilidades e identificando los espacios de articulación para la implementación de la política pública desde las diferentes esferas. En función de lo expuesto, se considerará tanto el marco normativo referente a la Constitución 2008, los diferentes Decretos Ejecutivos, emitidos desde el Gobierno del Presidente Rafael Correa, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD así como autores que han realizado aproximaciones sobre la temática expuesta en el ámbito académico, tales como Verdesoto, Barrera, Falconí, Ramírez, Carrión, entre otros.

3. Metodología

Con el objeto de puntualizar lo concerniente al proceso de desconcentración se revisarán las herramientas diseñadas para el desarrollo del modelo de gestión desconcentrado en general, tanto técnicos como los establecidos a través de la normativa ecuatoriana. Además, se buscará identificar las herramientas que denotan la presencia y cobertura territorial de las instituciones para prestar sus servicios a la ciudadanía, el relacionamiento interinstitucional y la articulación tanto con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) como con otros actores del sector privado. Estas herramientas se identificarán y explicarán como parte del análisis descriptivo en el presente estudio. Por otra parte, se explicará la conformación de los diferentes niveles de desconcentración.

Finalmente, desde el punto de vista de casos aplicados de desconcentración, se analizará la implementación de este proceso, con ejemplos de ejecución en el territorio, puntualizando en el caso del sector de educación, en el marco de los Objetivos 12 y 1 establecidos en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2009 – 2013, y luego, con los Objetivos 1 y 3 establecidos en el PNBV 2013 – 2017. A continuación se presenta una breve cronología de los mismos.

En el año 2011, se enfatiza en la implementación del proceso de desconcentración a nivel de distritos y circuitos, para lo cual se ejecutó inicialmente, una estrategia piloto de desconcentración, misma que tenía por objeto brindar un servicio seleccionado como

emblemático de los sectores de seguridad, salud, educación e inclusión social, en 9 distritos a nivel nacional. Posterior a esta experiencia, se presenta un Estudio de Costos para salir del Subdesarrollo, realizado por la Senplades en coordinación con 6 Entidades Sectoriales pertenecientes a los Consejos de Desarrollo Social y Seguridad, a fin de mostrar el déficit existente entre la oferta real y la oferta ideal de los principales servicios públicos (salud, educación, inclusión económica y social, justicia, interior y riesgos), así como una proyección para el cierre de brechas de los citados servicios y aquellos considerados como básicos, a fin de que el país consiga salir del subdesarrollo. Como resultado de esto, se establece el compromiso de ejecutar una nueva estrategia piloto para la implementación de la desconcentración, la cual inicia en el año 2012 con la intervención integral e intersectorial en tres distritos seleccionados a nivel nacional y sus circuitos.

Ambas estrategias implementadas buscaron la aplicación de la desconcentración con todas sus aristas, para garantizar la prestación de servicios de calidad y calidez a los ciudadanos y ciudadanas, a través de una gestión institucional eficiente.

Para el 2014, la Senplades a través del objetivo 1 del Plan Nacional del Buen Vivir 2013 -2017: *“Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular”* se planteó la continuación y el fortalecimiento de los instrumentos para acercar el Estado a la ciudadanía, entre los cuales está la desconcentración, y cuya finalidad sería contribuir a la garantía de los derechos ciudadanos a través de la prestación de servicios públicos con eficiencia, calidad y calidez (Senplades, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Relaciones Laborales. 2013).

Siendo esta una investigación de carácter exclusivamente descriptiva, para el abordaje de las temáticas se emplea una metodología de fuentes teóricas y documentales y; en lo empírico, se centra en la referencia a fuentes secundarias.

A lo largo de este trabajo de investigación se abarcará la normativa dada en la Constitución de la República del Ecuador 2008, el Plan Nacional del Buen Vivir 2007 - 2013, así como literatura que contextualicen y articulen temáticas relacionadas con Reforma del Estado, Desarrollo Local, Gestión de Servicios Públicos, Administración Pública, Políticas Públicas, Gobernanza y Gobernabilidad.

Por otro lado para efectos de las referencias, se realizarán revisiones bibliográficas, mismas que se evidenciarán a través sistematizaciones cualitativas y cuantitativas obtenidas a partir de la indagación de textos, informes, normativas, planes de trabajo, entre otros; esto, considerando que el proceso de desconcentración en el Ecuador ha tenido diferentes momentos e hitos técnicos y políticos en los diferentes sectores y sus correspondientes instituciones públicas; diferenciadas por el tipo de servicios públicos que prestan, el universo poblacional al que atienden y los actores sociales y políticos involucrados. (Peña 2011). Así mismo, para el caso del sector educación como entidad de análisis del proceso de desconcentración, se recogerá información secundaria.

Capítulo Primero

1. El Estado ecuatoriano y la Reforma Democrática del Estado

1.1. El Estado Ecuatoriano en los años 80, 90 e inicios del siglo XXI

El Artículo 1 de la Constitución de la República, aprobada en el año 2008, define al Ecuador como “un Estado constitucional de derechos y justicia”. Esta definición tiene tras de sí una evolución en la visión de Estado, que se fue configurando en contraposición a la concepción predominante en las décadas de los años 80 y 90. En efecto, en esas décadas, en Latinoamérica se hablaba de un Estado “mínimo”, que permita la expansión de las fuerzas del mercado en la economía, bajo la tutela del “derecho” positivo, más no con un rol como garante de “derechos” subjetivos.

En términos económicos, ese perfil del rol del Estado estuvo marcado en gran medida por las políticas tratadas en el Consenso de Washington, término que hace referencia a los lineamientos impuestos por las instituciones financieras internacionales, con base en Washington, a los países Latinoamericanos a inicios de la década del 90; por lo que es importante comprender los principales contenidos del mismo como punto de partida para este abordaje.

Anteriormente, en la década de 1970, las políticas proteccionistas y el financiamiento externo fueron los elementos principales que contribuyeron al desequilibrio macroeconómico de la década de 1980, lo cual evidenció el desgaste del modelo de sustitución de importaciones basado en las exportaciones y en un modelo de desarrollo centro-periferia; así pues, la década de 1980 entró en una recesión, principalmente a causa de la deuda externa latinoamericana. En esta misma década América Latina se caracterizó por el estancamiento económico a causa de la caída de los precios del petróleo. (Ränget y Garmendicf 2012, 41).

La búsqueda de un modelo económico abierto, estable y liberalizado se cristalizó con la formulación del Consenso de Washington en 1989, cuyas reformas de política económica estaban basadas en una lógica de mercado caracterizada por la apertura y disciplina

macroeconómica. En función de los acuerdos resolutivos del Consenso de Washington, América Latina requería de un modelo económico abierto y estable. Por un lado, la apertura económica consistía principalmente en una serie de medidas que permitieran y facilitaran el comercio internacional entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados, con la finalidad de impulsar el crecimiento económico de la región. Por otra parte, la disciplina macroeconómica proporcionaría la estabilidad económica a partir del control de las finanzas públicas del Estado, para lograr efectos económicos, políticos y sociales positivos (Ränget y Garmendicf 2012, 41).

El Consenso de Washington propugnaba políticas de lucha contra la pobreza mediante un sector público eficiente y de menor tamaño, un sector privado eficiente, en expansión y orientado hacia el exterior en materia de importaciones y exportaciones y un predominio de los derechos individuales frente a los colectivos.

Sin embargo, la aplicación de estas medidas fue en gran parte responsable de la crisis en la región. Al iniciar el siglo XXI América Latina se encontró con un tercio de su población viviendo en la pobreza con menos de 2 dólares diarios y 80 millones de personas en la pobreza extrema con menos de un dólar al día. Estas cifras son más preocupantes aún si se considera que el total de habitantes de la región era de 450 millones.

Las principales debilidades que los analistas identifican en estas políticas son: la ausencia de discusión sobre políticas que promuevan la equidad, esto a pesar de que uno de los pilares discursivos del Consenso fue el combate eficaz contra la pobreza, sin embargo, no existió preocupación ni propuestas alrededor de la distribución justa y equitativa de los ingresos. Se evidencia también, el carácter anti estatista de las políticas que omiten la importancia del papel del Estado en la mantención de condiciones justas de competencia en los mercados. Además, hubo un descuido de las tareas que el sector público debía ejecutar para solventar necesidades de la población.

Así mismo, las diversas formas de liberalización aumentaron la exposición de los países al riesgo. A esto se suma la falta de una referencia directa a la estabilidad de los precios en una región en crisis. Finalmente las reformas macroeconómicas no equilibradas. Se priorizó además la lucha contra la inflación, pero se dejó de lado la lucha contra el desempleo y el incentivo al crecimiento. (Casilda 2004, 24-26)

Consecuentemente, según estos analistas, las políticas neoliberales adoptadas por América Latina enfatizaron el desmantelamiento y debilitamiento de los roles del Estado, inevitablemente las consecuencias de estas medidas presentaron consecuencias negativas en los ámbitos social, político y económico. (De la Torre P 2012, 1-2). Con este escenario, lejos de haber cumplido con uno de los cometidos del Consenso, las medidas de reestructuración del Estado no lograron una reducción significativa del tamaño del Estado, por el contrario, el peso relativo de los organismos estatales se multiplicó significativamente. Este espacio ha sido implícitamente asumido por economistas ortodoxos del Norte y del Sur y por el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los programas concebidos por tales instituciones enfatizaban en la necesidad del crecimiento económico. Este enfoque guardaba estrecha relación con la tesis neoclásica que sostiene que, antes de distribuir cualquier riqueza adicional generada en una sociedad, es necesario producirla y que, en una fase posterior, el mercado, entendido como el mecanismo óptimo de asignación de riqueza, haría el resto. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES 2009, 51)

1.2 Caos Institucional y Centralismo

En lo institucional, tal como lo señala Martín, a inicios del siglo XXI se evidenció en América Latina fuertes liderazgos políticos de izquierda a fin de responder a las crisis de las dos últimas décadas del siglo XX, con una característica importante, por lo menos en lo programático, que fue el buscar devolver la confianza en las instituciones, lo cual implicó la atención de los contenidos y estrategias que se debían alcanzar para lograrlo. (Martín 2016, 1)

Ya se anotaron anteriormente varios de los efectos adversos que vivió la región fruto de las reformas neoliberales; más aún en aquellas sociedades en las que las competencias regulativas y redistributivas apenas empezaban a configurarse. Al mismo tiempo, las políticas promovidas a través de reformas tales como el desmantelamiento estatal, la

apertura de instancias privadas y la regulación del mercado, expusieron al debilitamiento de la institucionalidad y gestión de lo público.

A manera de contextualizar el tema institucional en Ecuador (Echeverría 2006, 10-12), en los 70 se dio un intento de institucionalización como una forma de contrarrestar todo del desgaste democrático y político sufrido décadas anteriores, dicha intencionalidad de mostrar un modelo institucional revelaba, sin embargo, una escasa capacidad de alineación a las necesidades y funcionalidades a las estrategias que se diseñaron para enfrentar nuevos procesos requeridos por el Estado. Ya en los 80, el bloqueo entre las funciones ejecutiva y legislativa, agudizaron aún más los procesos de gobernabilidad, deslegitimando de esta manera toda acción necesaria en aras de consolidar la institucionalidad de aquellas instancias decisoras de políticas públicas. La corrupción, el deterioro de la ética pública, etc. fueron algunos de los problemas con los que muchos grupos de poder intentaban tomar protagonismo, pues obedecían a intereses particulares, oligárquicos y corporativos, por lo tanto, el bloqueo entre lo político, actores e instituciones se consolidaba aún más. En los 90 se mostraba un nuevo intento de revertir toda la crisis política a través de una reforma institucional, cuyo debate conceptual se centraba en cómo preservar espacios de poder tanto para actores como para instituciones, sin que haya un debate de fondo sobre las necesidades políticas, económicas y peor aún sociales del Ecuador. Las políticas desarrolladas en esta época se caracterizaron por ser inmediatistas, en las cuales la participación del Estado se veía debilitada, haciendo aún más notorio la necesidad de fortalecer el rol de la Función Ejecutiva. En lo territorial, esta dimensión de debilitamiento del Estado se vio más marcada, verificándose una ausencia del Estado en el territorio, un centralismo absorbente hacía que más allá de los municipios como referentes de lo estatal, el Estado central haya abandonado sus responsabilidades en la prestación de servicios, no se diga en la garantía de derechos, que en ese momento era un rol inimaginable, siendo reemplazado por instancias privadas, organismos no gubernamentales, fundaciones, corporaciones, entre otras.

A finales de los 90 se consolida una propuesta institucional producto de la Asamblea Constitucional de 1997, misma que legisló bloqueando aún más la representación política, motivando a movimientos sociales a ser partícipes de instancias que no les correspondía,

ahondando de esta forma el deterioro social y económico, lo cual finaliza tempranamente con una nueva Constitución en 1998, y un marco jurídico derivado desregularizador y que limitó al Estado en sus capacidades de control. Luego vendría, fruto de otros factores políticos y económicos adicionales, la crisis financiera, que debido a políticas económicas negativas, conllevó al cierre de algunas entidades bancarias, congelamiento de cuentas, presencia de deudores de buena fe, etc. Los escenarios políticos y sociales se mostraban completamente convulsionados pues esta crisis tuvo mayor afectación en poblaciones de clase media y media baja. Finalmente sobrevino la caída del gobierno del ex-presidente Jamil Mahuad, a través de un golpe de Estado por un grupo de militares liderado por el ex Coronel Lucio Gutiérrez, quien incursionaba entonces su nuevo rumbo político.

En la presidencia liderada por Gutiérrez se profundizó un proceso de desmantelamiento de las instituciones democráticas (por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia), cuyo dilema en algunos casos consistía en refundar o re-institucionalizar las Carteras de Estado; así mismo, las representaciones políticas y sociales son deslegitimadas, lo cual coadyuvaba a debilitar cualquier intención de construir un modelo programático de país, de economía y de institucionalidad que permita hacer frente a todo el caos causado durante las últimas décadas. Este gobierno finaliza en Abril del 2005 con rupturas de las alianzas por parte de los diferentes movimientos políticos y sociales, provocando una movilización masiva, especialmente en la ciudad de Quito, en la cual se expresaba el malestar por las reiteradas manifestaciones de asalto a la democracia y al autoritarismo subsistido en los niveles jerárquicos de la política del país de aquel entonces.

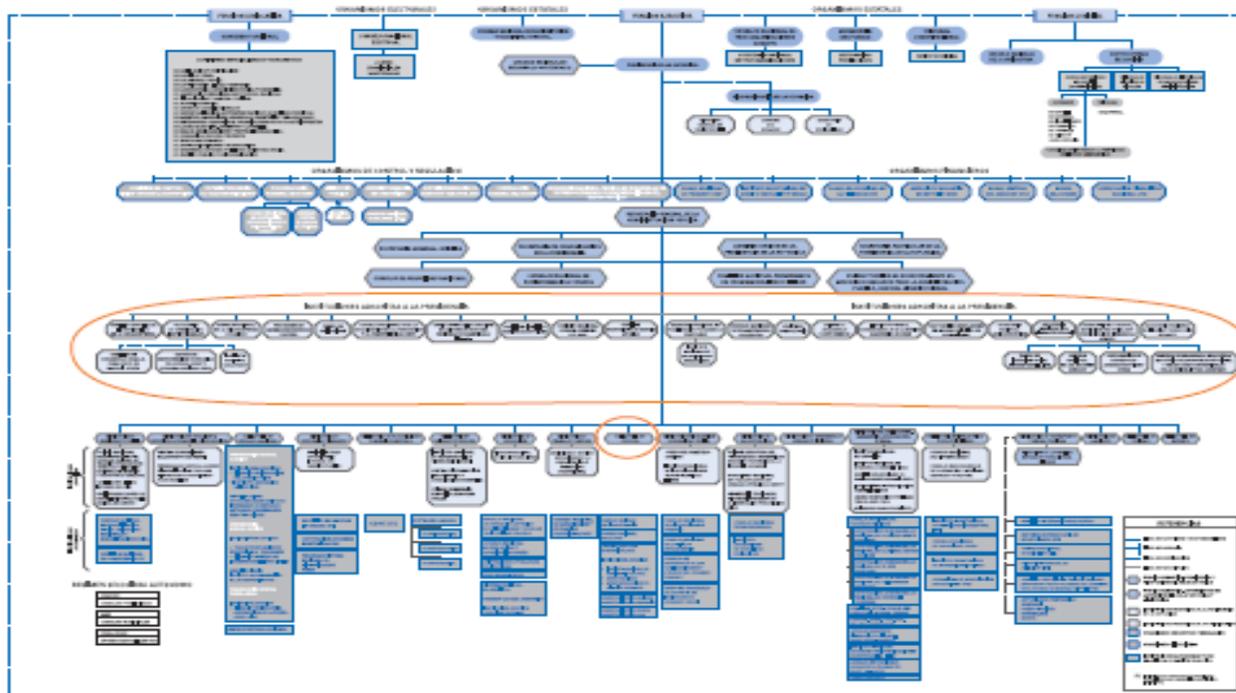
En definitiva, el escenario en el Ecuador en estos años, presentaba serios problemas estructurales en lo institucional, mismos que se configuraron durante las dos últimas décadas, y expusieron la debilidad e incoherencia tanto en su coordinación como en la ejecución de las competencias de la Función Ejecutiva, pues predominó una visión estrictamente sectorial, donde cada Cartera de Estado se limitaba a gestionar lo propio, sin articulación, ni transversalidad. Así mismo, en la década del 90 existió un aumento significativo del aparataje estatal con problemas para procesar las demandas ciudadanas, esto debido al direccionamiento corporativo y clientelar de la mayor parte de entidades públicas. (SENPLADES 2010, 8)

La problemática anotada conllevó la duplicidad de acciones sobre una misma gestión y la mala calidad de las políticas públicas, pues se desconocían las funciones estatales de rectoría, de regulación, de planificación, de control, de coordinación y complementariedad. Las instituciones sostenían la premisa de que para lograr una gestión eficiente y rápida se debía mantener una coordinación directa con la Presidencia, evidenciando entonces un modelo de gestión hipercentralista e hiperpresidencialista. A través del siguiente se muestra la situación descrita, con múltiples dependencias de la Presidencia, y una suerte de institucionalidad paraministerial (*ver ampliación en anexos*):

Gráfico 1

1 Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva 2012

Gráfico N° 1. Estructura orgánica del sector público ecuatoriano, 2007.



Fuente: SENRES 2007

Elaboración: SENRES 2007

El detalle de lo descrito en este cuadro, se resume en la existencia de al menos 18 clases de entidades públicas y de una extensa institucionalidad: 119 consejos, comisiones,

fondos, institutos y otros, además de 16 organismos de desarrollo regional y 38 entidades autónomas. Así mismo, se observaba una corporativización de la institucionalidad de la Función Ejecutiva, el 69% de las instituciones autónomas y adscritas tienen carácter corporativo, con presencia en los espacios de definición de política pública de gremios empresariales y particulares interesados. (SENPLADES 2010, 8-9).

La elipse en la mitad del gráfico engloba un conjunto particular de organismos de este tipo. Estas entidades fueron las que más se han multiplicado en la década de los 90 y tuvieron dos objetivos (consecuencias) principales: intermediación directa de intereses corporativos con la Presidencia de la República y restar capacidades de gestión a los ministerios.

Vemos, por ejemplo, instituciones como el Consejo Nacional de la Microempresa (CONMIPRO), el Consejo Nacional para la Reactivación de la Producción y la Competitividad (CNPC), la Comisión Científico Técnica Ecuatoriana, el Comité de Consultoría, la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR), la Corporación Reguladora de Manejo Hídrico de Manabí (CRM), el Fondo de Solidaridad; entre otras; todas entidades adscritas directamente a la Presidencia de la República, por sobre los ministerios sectoriales, con integración de representantes de los actores directamente interesados, y con capacidad de emitir políticas, regulaciones, control y gestión.

La parte baja del gráfico nos muestra un conjunto de organismos autónomos de distinto tipo, los cuales, amparados en supuestos procesos de descentralización funcional y de mejora de la eficiencia, se “independizaron” de sus respectivos ministerios. Estos objetivos no se pudieron alcanzar, y estas entidades terminaron transformándose en “islas” con agendas propias, desentendidas de políticas de Estado y de gobierno. Organismos que hicieron un uso maniqueo y funcional a intereses particulares de su status de autonomía. Así, por ejemplo, tenemos que la política en electricidad no emanaba del Ministerio de Energía, sino del Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC); o la política de salud provenía del Consejo Nacional de Salud (CONASA), autónomo del Ministerio de Salud; o el paradigmático Consejo Nacional de Educación Superior, Universidades y Escuelas

Politécnicas (CONESUP), organismo encargado de la regulación y control, pero integrado por las propias universidades públicas y privadas sujetas a dicha regulación y control.

Finalmente, el círculo pequeño en medio del gráfico engloba el nivel donde se ubican los ministerios, los cuales, como hemos manifestado han sido los organismos más perjudicados por esta evolución caótica de la estructura orgánica del Ejecutivo. Esto se constata en lo que respecta a la pérdida de funciones mínimas para articular la gestión estatal, dentro de las que habría que destacar la imposibilidad de ejercer la rectoría sobre políticas, la escasa o poco funcional planificación y la coordinación inter-organizativa.

Otro de los elementos trascendentales en este análisis se da en la gestión territorial, en donde paralelamente a los gobiernos locales, se establecieron regímenes excepcionales y autárquicos, como los denominados Organismos de Desarrollo Regional (CREA, PREDESUR, entre otros), que atendían preferentemente intereses específicos, asumiendo competencias propias de los gobiernos locales y de los ministerios. Este tipo de organismos nacen de la distorsión de la idea de la descentralización, concebida por el neoliberalismo como un desprendimiento de las competencias y responsabilidades estatales. En América Latina el concepto de descentralizar toma fuerza al presentar cuestionamientos sobre un Estado centralizado y centralizador, ya que “ese Estado es el que se constituyó junto con nuestra identidad nacional, con el desarrollo de la ciudadanía y la institucionalidad democrática” y “que el establecimiento del Estado de derecho permitió o fue cristalizando las pequeñas grandes conquistas sociales y políticas de las mayorías en nuestras sociedades (...) ese Estado, que fue efectivamente centralizador de recursos, fuerzas e iniciativas, es el del Estado del que nos estamos alejando (Coraggio 1997, 43). No así, desprendiendo al Estado de sus competencias, y entregándolas a organismos paraestatales, como los Organismos de Desarrollo Regional (ODRs). (SENPLADES 2014, 70).

Al mismo tiempo, se mantenía el modelo centralista, donde las principales estructuras políticas se mantenían en las urbes de Quito, Guayaquil y Cuenca. Históricamente desde 1563 con la creación de la Real Audiencia de Quito, el poder y los servicios públicos se centralizaron en las tres ciudades anteriormente mencionadas. La estructura del Ejecutivo en los territorios fue el resultado de la creación arbitraria y

coyuntural de unidades desconcentradas ministeriales y para-ministeriales.(SENPLADES 2014, 34).

En definitiva, una caótica organización institucional del Ejecutivo, una mal entendida descentralización basada en el desprendimiento de responsabilidades y competencias estatales, y la ratificación de un centralismo histórico en la toma de decisiones, en la definición de políticas públicas, y en la prestación de servicios a la ciudadanía, produjeron una ineficiente gestión de las necesidades básicas de la población, dando como resultado una especie de efecto dominó en el cual la calidad de vida de la población se veía mermada cada vez más, y fenómenos como el de la migración interna y el abandono de los campos y zonas rurales se hacían presentes con más fuerza.

Las escuelas, hospitales y dependencias de servicio público se limitaban a dar servicio fundamentalmente en las principales ciudades, y en caso de que se realizaba una intervención en las pequeñas urbes, éstas siempre amparaban a los intereses de las autoridades de los gobiernos locales. Este escenario constituyó el mayor fundamento para impulsar un rediseño institucional de la Función Ejecutiva, asumiendo a la desconcentración como una estrategia para superar los problemas históricos del centralismo en el Ecuador.

1.3 El Estado Constitucional de Derechos y Justicia a partir de la Constitución de 2008:

El Ecuador no estuvo exento de implicaciones regionales. Entre el los años 1996 y 2006 se dieron acontecimientos marcados por la inestabilidad política, convulsiones sociales, inexistencia de políticas económicas que amparen la moneda ecuatoriana y permitan que los mercados sustenten la crisis de aquel entonces. Por ello, según el gobierno que asumiría el poder en el 2007, el nuevo modelo de la economía debía estar en función de la vida y no la vida en función de la economía, de esta manera el ser humano constituye el motivo y el fin de la política pública, lo cual implicaba por un lado el reconstituir el ámbito social colectivo privilegiando el bien común, reconociendo y aceptando la diversidad, generando políticas inclusivas y solidarias, así como el generar una gestión estatal y una acción de los

diversos actores de la sociedad civil en consonancia (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES 2014, 22).

En efecto, en el 2007, el Eco. Rafael Correa asume la Presidencia de la República del Ecuador, con la responsabilidad de plasmar su principal propuesta de campaña la cual contemplaba una profunda reforma político – constitucional que consagre una nueva estrategia de desarrollo y una significativa recuperación de lo público que había sido desvirtuada al amparo de la Constitución de 1998. Es entonces cuando se da paso al proceso constituyente, el cual inició con una conflictiva etapa de convocatoria a una consulta popular, que avalara la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente; la elección y trabajo deliberativo de la Asamblea y, finalmente, la aprobación por referéndum de la nueva carta política a finales del año 2008.

La nueva Constitución estableció, teóricamente, un renovado pacto social, que en materia territorial, por ejemplo, introdujo una organización territorial con identificación de competencias por niveles de gobierno, la posibilidad de crear regiones territoriales, un proceso de descentralización institucionalizado, la creación de múltiples espacios de participación ciudadana a nivel territorial, desde los consejos locales de planificación hasta la silla vacía en las instancias legislativas locales; entre otras, con lo que se buscaba consagrar gran parte de las demandas ciudadanas y plantear significativos desafíos para el Estado y sus instituciones que, en este marco normativo, las coloca con la responsabilidad de empujar un desarrollo endógeno equitativo y la redistribución de la riqueza. Establece la necesidad de la intervención pública para “corregir” los fallos del mercado en pos de bienestar colectivo.

Es decir, frente al llamado desmantelamiento del Estado, impulsado por el neoliberalismo, se generó un discurso que consideró fundamental “*recuperar*” el Estado de una manera más abarcativa, por lo que se pretendió entonces que esta nueva Constitución permita la recuperación de los roles inherentes a la planificación, redistribución, regulación y control, teniendo como eje transversal a la participación social y ciudadana pretendiendo así plasmar una efectiva democracia (Larrea 2012, 32).

Así mismo, dicha Constitución planteó un nuevo régimen político y económico en el país, así como un nuevo modelo de desarrollo. Según su marco conceptual, reconoce al

ser humano como sujeto y fin, y tiene como objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten en Buen Vivir (SENPLADES 2014, 8). Es en este momento cuando se define al Estado ecuatoriano como un Estado constitucional de derechos y justicia, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional, sobre la base de una planificación “desconcentrada y descentralizada” (CRE 2008, Art.275). Es decir, ya identifica dos procesos territoriales importantes, la desconcentración y la descentralización, y los vincula a la planificación, de manera que en lo que denomina sistema nacional de planificación, confluyan la planificación nacional y la planificación territorial, con intervención de los gobiernos locales, descentralizadamente; y de las instancias territoriales del Ejecutivo, desconcentradamente.

Es importante señalar además que esta Constitución presenta una nueva organización de las funciones del Estado, siendo éstas: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, lo cual marcó una diferencia de la clásica separación de los tres primeros poderes antes mencionados (SENPLADES 2014, 73). La determinación de cinco funciones del Estado, más el principio de la descentralización y desconcentración, supondría una mayor presencia del Estado en los territorios, y una gestión territorial más cercana a los ciudadanos.

A la par, otro de los conceptos que enmarca claramente la Constitución Ecuatoriana se recoge a través del llamado el Buen Vivir (en quechua, *Sumak Kawsay*), como el gran objetivo social de las personas y de la sociedad, este concepto se basa no solo en el *tener*, sino sobre todo en el *ser, estar hacer y sentir*, en el vivir bien, en plenitud. En función de esta noción entonces el concepto de Buen Vivir obliga a reconstruir lo público y común para reconocer y comprender la diversidad a partir de lo cual iniciar una construcción de un porvenir social compartido (Ramirez 2012, 15).

Como consecuencia de este marco de ideas, se define la necesidad de contar con un Plan Nacional de Desarrollo, instrumento que delinee la gestión del Estado, planteando un nuevo modelo de desarrollo para el país. (Uquillas 2012, 1)

Según sus impulsores, un cambio en el modelo de desarrollo debe ir acompañado de una redefinición del marco de acción estatal a fin de que ésta contribuya a alcanzar las

metas de desarrollo humano establecidas. En este sentido, el Plan de Desarrollo del 2007 se organizó en alrededor de 12 objetivos de desarrollo humano. El objetivo 12 recoge un conjunto de políticas y estrategias tendientes a conseguir una redefinición del marco organizativo y de gestión del Estado. El parámetro de referencia sobre el cual van a estar cobijadas las políticas de este objetivo, queda expresado en el fundamento del mismo que, en su parte central, destaca:

“Una nueva estrategia de desarrollo que abandone la “ortodoxia convencional” del Consenso de Washington debe poner en primer plano la recuperación del Estado, su desprivatización y su reforma institucional. Desde recuperar las capacidades de regulación hasta diseñar un modelo de gestión descentralizado y participativo, pasando por estructurar un servicio civil eficiente basado en la meritocracia, la reforma del Estado es elemento central e imprescindible de una nueva estrategia de desarrollo nacional. Centrada en un conjunto de reformas institucionales y mejores políticas económicas y sociales, la nueva visión del desarrollo entiende que el Estado es actor fundamental del cambio, garante de un funcionamiento adecuado del mercado y de la corrección de su funcionamiento, pero sobretodo de asegurar, de manera universal, un conjunto de servicios básicos y derechos fundamentales de las personas.” (Presidencia de República del Ecuador/SENPLADES 2007, 51)

Bajo este fundamento, encontramos ya una línea marcada para el sector educativo, que consiste en desprivatizar la educación y reemplazar ese modelo, por uno distinto, de desconcentración estatal, que hace parte de la reforma institucional, como mecanismo de recuperación del rol del Estado. Es decir, la orientación estratégica del nuevo modelo de educación estaría claramente diferenciada del modelo anterior de educación privada.

Por otro lado, dentro de las principales áreas temáticas del objetivo 12, tanto del Plan del año 2007, como de su actualización en el año 2009, sobre las que se desarrollan las políticas, se destacan las siguientes, dentro de las cuales aparece el fundamento del proceso de desconcentración materia del presente análisis:

- Plurinacionalidad e interculturalidad
- Desconcentración y descentralización de la gestión estatal

- Servicio Civil (Función Pública)
- Racionalización organizativa de la Función Ejecutiva
- Amplitud y cobertura de los servicios públicos
- Empresas públicas y mecanismos de regulación
- Planificación participativa y descentralizada

Gobierno Electrónico

Capítulo Segundo

2. Rediseño de la Función Ejecutiva y la Desconcentración en el marco de la Reforma Democrática del Estado

2.1. Rediseño de la Función Ejecutiva:

En efecto, iniciado el mandato del Presidente Correa, el gobierno planteó en su discurso como uno de los principales objetivos en su Plan de gobierno, dentro de su propuesta de recuperación del Estado, el transformar la gestión institucional pública y optimizar la gestión de otras ya existentes a fin de crear mecanismos efectivos de coordinación y así evitar la superposición y duplicidad de funciones. Para lo cual la entidad a cargo sería la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES, entidad que asumió las funciones del Consejo Nacional de Modernización del Estado – CONAM a través del Decreto Ejecutivo 103, suscrito el 8 de Febrero del 2007. Posteriormente a través del Decreto Ejecutivo 878 del año 2008 la SENPLADES figura como órgano planificador y coordinador del cambio a nivel nacional.

Como punto de partida, se plantearon perfilar una Función Ejecutiva, con el objetivo de ser coherente, estructurada, coordinada, efectiva y eficiente, que distribuya las responsabilidades, corrija disfuncionalidades y resuelva los retos normativos y sociales asignados a cada una de las entidades del Estado (SENPLADES 2011, 18). El proceso global de la reforma del Estado inicia desde la reestructuración de la Función Ejecutiva en su núcleo central y el nivel descentralizado del Estado, en donde están incluidos los gobiernos locales. Uno de los principales mecanismos que impulsó el Gobierno para esta nueva tarea, fue el definir de manera inicial la organización de **9** regiones administrativas para el sector público y cuya característica principal consistía en formular y ejecutar la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial, entendiendo la misma como la facultad del Estado en su conjunto de establecer objetivos, políticas y metas a mediano y largo plazo, incorporando las realidades territoriales diferenciadas, y no la sola visión del Gobierno central. Aunque esto no se alcanzó en la práctica, técnicamente, se planteó un sistema nacional de planificación que se construya tanto de manera desconcentrada, como en

coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, la sociedad civil y la ciudadanía, tomando en cuenta las instancias de participación de cada nivel de gobierno.

Para efectos de esta reforma, en el Gobierno del Presidente Correa, se desarrollaron los lineamientos programáticos establecidos en el Objetivo 12 del Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2009, que contenían las siguientes políticas (Presidencia de la República del Ecuador/SENPLADES 2007, 310-324):

- Construir el Estado Plurinacional e intercultural para el Buen Vivir (viabilizando políticas interculturales y de fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos del Ecuador para el pleno ejercicio de sus derechos).
- Consolidar la nueva organización y rediseño institucional del Estado que recupere las capacidades estatales de rectoría, planificación, regulación, control, investigación y participación (que desprivaticen al Estado y permitan que éste represente efectivamente el interés público).
- Consolidar el modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de desconcentración y descentralización, que promueva el desarrollo territorial equilibrado.
- Fomentar un servicio público eficiente y competente.
- Promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación.
- Mejorar la gestión de las empresas públicas y fortalecer los mecanismos de regulación.
- Impulsar la planificación descentralizada, participativa con enfoque de derechos

El primer paso para establecer este nuevo orden propuesto se dio con la creación de los Ministerios Coordinadores, los cuales estarían adscritos a la Presidencia, con lo cual se verifica que se puso mayor peso en el nuevo modelo de gestión a la desconcentración que a la descentralización. Se delinearón tanto sus competencias como las áreas de acción, lo propio se dio tanto para los ministerios, secretarías técnicas e institutos; esto a través del Decreto Ejecutivo 195 del año 2009, con lo cual además se cimentó la base jurídica-

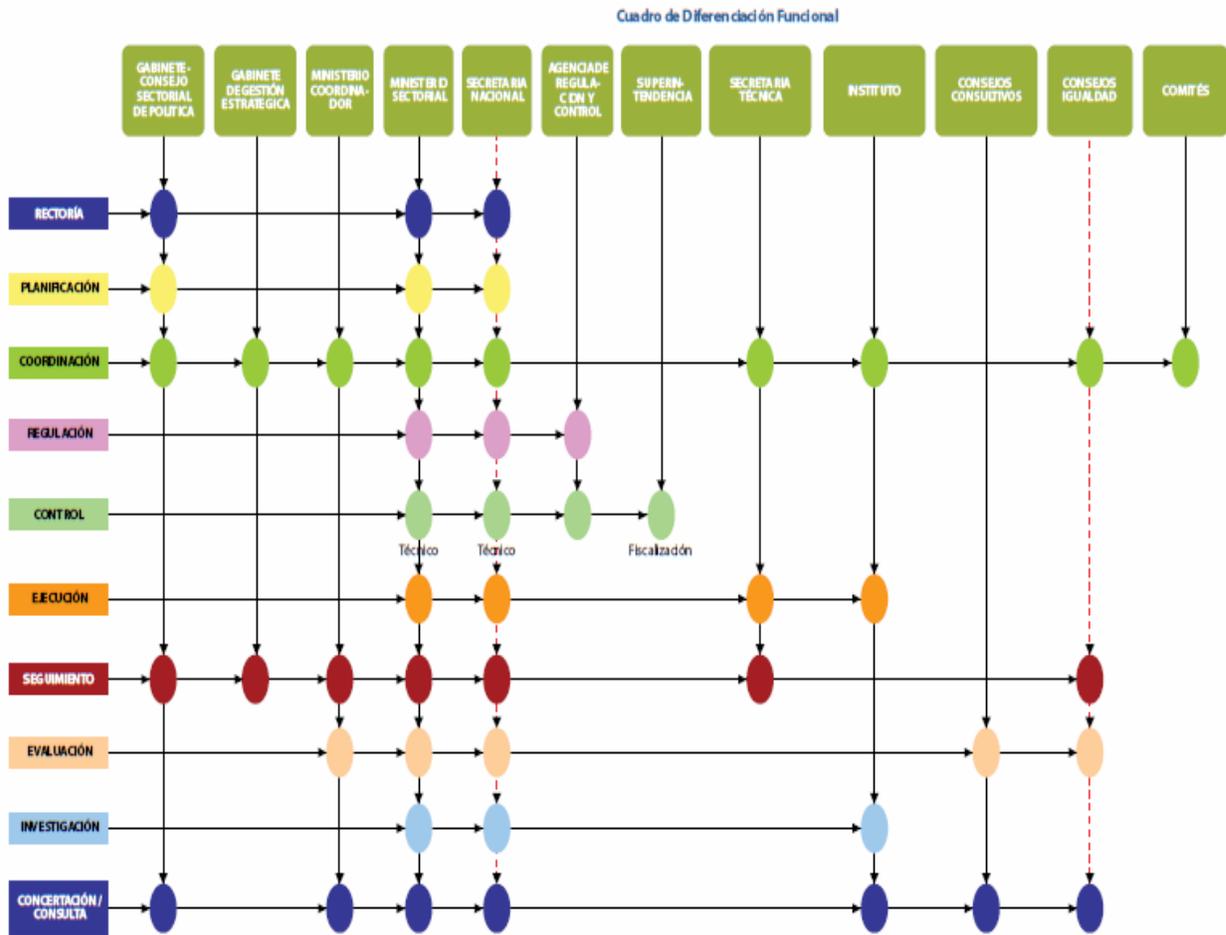
administrativa que se esperaba permitiría realizar los cambios necesarios en las estructuras organizacionales.

Concordantemente, se afirmó en la necesidad de contar con herramientas y procesos técnicos que permitan enrumbar los cambios requeridos de manera transparente y sobre todo obedeciendo a los principios y fines para lo cual dichas entidades fueron creadas, en aras de una mejora en la gestión pública. Los principales instrumentos diseñados para tal efecto fueron: (SENPLADES 2011, 18)

- Diferenciación funcional de las entidades
- Definición de un glosario de términos
- Homologación de las estructuras básicas de los Ministerios y las Secretarías Nacionales. El Ministerio de Educación, por ejemplo, estaba organizado por direcciones provinciales, que no necesariamente coincidían con las estructuras territoriales del Ministerio de Salud (áreas de salud), o con las propias direcciones provinciales de otros ministerios; imposibilitando de esta forma una intervención integral en un territorio.

A fin de complementar lo antes detallado, se estableció la siguiente matriz de diferenciación funcional para así determinar el procesamiento de las reformas que requerían ser entendidas íntegramente, para luego iniciar el trabajo de ser suprimidos, fusionados o adscritos al ministerio sectorial correspondiente.

Gráfico 2
2 Cuadro de diferenciación funcional



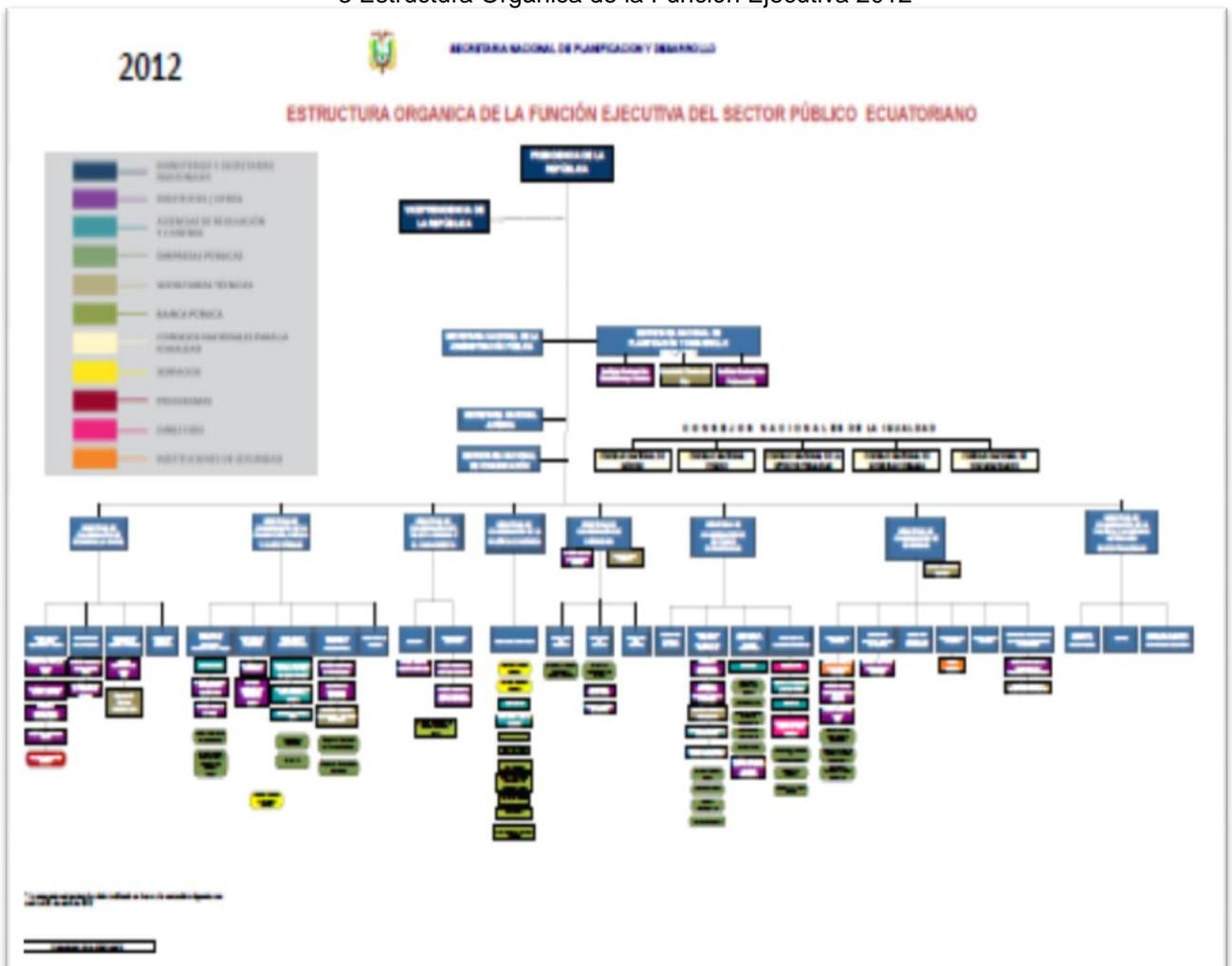
Fuente: SENPLADES 2009
Elaboración: SENPLADES 2009

Según el gobierno, los criterios considerados para esta reforma apuntaban hacia conocer minuciosamente las competencias, recursos y organización de las instituciones, lo cual permitiría identificar duplicidades, superposiciones y complementariedades entre los distintos órganos. El reorganizar a la Función Ejecutiva implicaba además, hacerlo de manera coordinada, estructurada, y sobre todo efectiva y eficiente, pues el objetivo central era responder a las demandas ciudadanas hacia cada uno de los sectores.

En función de lo expuesto, según la ex SENRES, en el 2006 la Función Ejecutiva contaba con 204 entidades; posteriormente según la SENPLADES, entre el 2006 y 2007 existía una diferencia de 21 entidades que, de acuerdo con las reformas normativas, pasaron a ser consideradas unidades dentro de la estructura de otra entidad o que eran cuerpos colegiados y, por lo tanto, no se podían categorizar como entidades.

En el 2012 una vez culminando un primer ejercicio de reforma, tomando en cuenta la funcionalidad, se distribuyó responsabilidades específicas por cada nivel y organismo, tal como se expresa en el siguiente gráfico (*ver ampliación en anexos*).

Grafico 3
3 Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva 2012



Fuente: SENPLADES 2012

Elaboración: SENPLADES 2012

A manera de puntualización, para efectos del período de estudio en este análisis, la SENPLADES refiere los datos resumidos en la siguiente tabla:

Tabla 1
1 Detalle de Entidades de la Función Ejecutiva Reformadas 2007-2013

Entidades	Año 2007	Año 2013
Creadas	26	41
Transformadas	136	101
Vigentes (sumatoria de creadas y transformadas)	162	142
Eliminadas	21	96

Fuente: SENPLADES 2017

Elaboración: Propia

Sin embargo, a marzo 2015, el proceso de transformación institucional, según la propia SENPLADES, se habían eliminado 99 instituciones, se modificaron 103, se crearon 42 entidades del Ejecutivo y se contaba con 145 entidades vigentes. Por lo que estos datos son variantes en el tiempo.

Paralelamente, el gobierno hablaba de la necesidad de contar con servidores públicos que evidencien la coherencia entre esta nueva propuesta de rediseño y el talento humano necesario para llevarla a cabo, pues era evidente que los problemas de ineficiencia en la administración y la gestión pública también provenían de un recurso humano con múltiples falencias y necesidades históricas, por lo que se propuso, como parte de la reforma del Estado, contar con un servicio civil profesionalizado que pueda acceder a una carrera pública estable, meritocrática, y a capacitaciones sobre administración pública, planificación, políticas públicas, etc; esto con el objetivo de que el Estado preste servicios de calidad y calidez hacia los ciudadanos.

Todo este enfoque, que teóricamente es consistente, tuvo que plasmarse en el rediseño institucional específico de los ministerios y demás instituciones públicas. En el caso del Ministerio de Educación y su despliegue territorial, podemos indicar que su proceso de reforma, a inicios del período de gobierno del Presidente Correa, se evidencia en un primer momento a través del *Decreto 117-A; Registro Oficial No. 33 de 05 de mayo de 2007*, en el que esta Cartera de Estado pasó a formar parte de los Consejos Sectoriales tanto de Desarrollo Social como de Patrimonio, esto debido a las diferentes áreas de acción que este Ministerio llevaría a cabo. Posteriormente a través del *Decreto Ejecutivo 726; Registro Oficial 433 de 25 de abril de 2011*, el Ministerio de Educación pasa a ser parte como miembro pleno del Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, el cual en el proceso de reforma llevado a cabo en el año 2007 fue el último en ser creado (De la Torre P 2012, 20). El objetivo fue que el Ministerio de Educación, como todo ministerio sectorial, sea objeto de coordinación y actúe en articulación con los demás ministerios del sector determinado, con el objeto de generar intervenciones integrales. La intención es positiva, pero las consecuencias administrativas fueron que la entidad tenga que aprobar su presupuesto e inversiones previamente en el espacio del Consejo Sectorial respectivo, quedando subordinado a un nuevo Ministerio Coordinador que no necesariamente tenía las capacidades desarrolladas para el efecto.

2.2 Mecanismos territoriales para la Reforma Democrática del Estado:

Desconcentración - Descentralización

En América Latina, la mayor parte del siglo XX da cuenta de innumerables intentos de reforma estatal, desde las misiones de Kemmerer¹, mismas que se desarrollaron en Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Bolivia. Sin embargo, los modelos económicos, políticos

¹ La Misión Kemmerer consistió en una serie de propuestas de remodelación de los sistemas monetarios, bancarios y fiscales, que luego se convirtieron en leyes (algunas de las cuales perduran hasta hoy). “La Misión” – que en realidad fueron varias- se desarrolló principalmente en Latinoamérica, entre 1919 y 1931. Los trabajos fueron liderados por Edwin Walter Kemmerer, economista estadounidense, contratado como asesor financiero y económico por los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, con el fin de consolidar la estabilidad monetaria. Las misiones estuvieron integradas por distintos colaboradores expertos en banca, contabilidad, organización tributaria y auditoría. (Gozzi&Tappatá 2010, 1).

y sociales vigentes en la región dificultaron la tarea de emprender y concretar los procesos de reforma del Estado, lo cual que provocó un marcado subdesarrollo y una inequitativa distribución de riqueza en la población.

Posteriormente en la década de los 30 y los 40 se impulsó en la región la creación de algunos institutos y escuelas públicas de administración pública que trabajaron en procesos de reforma del estado en países como Brasil, Argentina, Paraguay Costa Rica y Panamá. En la década de los 60 y 70, tuvieron mucha influencia los postulados de la CEPAL² (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y la Alianza para el Progreso³ reivindicaron los conceptos de planificación y desarrollo con un componente territorial desconcentrado, así como la creación del CLAD⁴ en países como México y Venezuela.

Como puede apreciarse, si bien la reforma del Estado ha estado presente en los países de América Latina prácticamente a lo largo del siglo XX, los enfoques territoriales de esta reforma recién aparecen a partir de los años 90 y en esa medida como consecuencia del replanteamiento del rol del Estado y del alejamiento del modelo de Estado mínimo, la presencia del Estado en el territorio se volvió más evidente, como respuesta a la desinterés estatal característico de las décadas anteriores, y con ello cobra fuerza la desconcentración tanto institucional de las instancias nacionales, como de la prestación de los servicios públicos en los territorios.

En esa medida unos países, como por ejemplo Colombia y Brasil, optaron por fortalecer el rol de los gobiernos locales a través de procesos de descentralización; mientras otros países fortalecieron la incidencia del mismo estado central en los territorios, tal es el ejemplo desconcentración en el Estado chileno. En principio, podría leerse entonces a la

² CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe es el organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo económico y social de la región. *Fuente: Sitio oficial web*

³ La Alianza para el Progreso fue un programa de ayuda económica, política y social de EE. UU. para América Latina efectuado entre 1961 y 1970. *Fuente: Sitio oficial web*

⁴ El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social. *Fuente: Sitio oficial web*

desconcentración como una respuesta conservadora, propia de los estados más centralistas, a la necesidad ineludible de reconocer un rol y distribuir el poder en los territorios. Pero también debe entenderse, desde el desarrollo de capacidades de los gobiernos locales, aptos o no para asumir nuevas competencias.

En el caso de la desconcentración, en Ecuador se evidenció en los años 90 por las formas propias de organización administrativa de cada ministerio, sin una planificación nacional uniforme; que es la que se propuso a partir del año 2007, presentando entonces un modelo de desconcentración institucional y de la prestación de servicios, a partir del enfoque de la planificación nacional y de la propuesta de creación de los niveles territoriales de planificación: zonas, distritos y circuitos, y que es materia del presente análisis.

El consolidar este proceso de reforma democrática del Estado implicaba, lógicamente, una serie de procesos de fortalecimiento y participación territorial, a fin de fomentar la construcción de una política pública que logre mejorar la calidad de vida de la población, así como la garantía de los derechos. Esta es su relación con la construcción del Estado constitucional de derechos y justicia, señalado anteriormente. El proceso de reorganización administrativa territorial que se impulsó desde el Ejecutivo tuvo por objetivo, según el discurso conceptual del gobierno, la redistribución del poder y la toma de decisiones, acercar el Estado y sus productos y servicios a la ciudadanía, todo ello, a través de la descentralización y las autonomías, y de la desconcentración de la administración central (SENPLADES 2010, 27).

Dichos procesos se encuentran enmarcados en las políticas de desarrollo, mismas que tienen como base un amplio marco legal, principalmente establecido en la Constitución del 2008, así como también en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización *COOTAD*, publicado en octubre 2010 y el propio Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010).

Si bien la materia central de este estudio gira alrededor de los procesos de desconcentración, pues ese fue el mecanismo escogido para la prestación de servicios del sector de educación, lo cual se profundizará más adelante, es importante señalar también los principales elementos que configuran el nuevo modelo de descentralización, pues según el diseño territorial planteado, son dos procesos simultáneos y complementarios.

En relación a los procesos de descentralización, la normativa señala, a través de la Constitución 2008, en su Artículo 239, que el régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

A través del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD- se desarrolla este proceso, y en el Artículo. 106 dispone: *“A través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía.”*

Ahora bien, la noción de descentralización siempre va a estar atravesada por un posicionamiento ideológico. Así por ejemplo, desde el punto de vista de José Luis Coraggio, se identifican dos corrientes contrapropuestas: la propuesta neoliberal y la propuesta democratizadora (Peña 2011, 17). Respecto a la propuesta neoliberal señala que la descentralización ha tenido como principales impulsores a organismos internacionales, en el marco de las definiciones del Consenso de Washington, para los cuales la descentralización formaba parte de sus políticas “ideales” hacia América Latina como medida para la reducción del Estado a través de procesos de privatización (Coraggio 1997, 5).

Por el otro lado, la propuesta “democratizadora” le apuesta al Estado y sus funciones desde un ámbito político, señala entonces que: “Una reforma profunda, tanto de este como de la sociedad política y una lucha en el terreno de los valores del mismo campo popular. Esto implica poner al clientelismo en la mira, luchando en el campo popular contra el imperativo de la necesidad inmediata y de la mercantilización de la política. El efectivo ejercicio de la soberanía popular, la defensa de los derechos humanos privilegiando el derecho a la vida y a la autodeterminación, el control del Estado combinando las instituciones de la democracia representativa con formas más directas de participación y gestión”... (Coraggio 1997, 7)

Para Jordi Borja, la descentralización consiste en una respuesta frente a un Estado cada vez más complejo e intervencionista y a su vez mucho más centralizado y por lo tanto, poco eficiente desde el punto de vista económico global. A la vez, resalta la importancia de no interpretar los procesos de desconcentración y descentralización como antagónicos, los procesos de descentralización contienen elementos de desconcentración administrativa que son avances importantes y necesarios que posibilitan ulteriores progresos de la descentralización política (Borja 1987, 15-19).

El proceso de descentralización en el Ecuador, según Luis Verdesoto, presentó un avance sustantivo a través de la Constitución de Montecristi al determinar competencias exclusivas que permitan atenuar la sobreposición entre niveles de gobierno, precisar funciones, bajar el nivel de intolerancia a la coexistencia de niveles de gobierno y preparar condiciones de rearticulación cooperativa entre organismos. Sin embargo, es necesario desarrollar esa propuesta desde definiciones más precisas que estuvieron ausentes acerca de competencias y responsabilidades. La reforma institucional debe estar respaldada por un preciso diagnóstico de potencialidades en los territorios, en el marco de las políticas regionales, normativas fiscales, financieras e institucionales (Verdesoto 2016, 80-81).

Cabe destacar, que en el caso del sector educación, ya la Constitución expresamente reservó las políticas de educación como competencia exclusiva del gobierno central (CRE 2008, Art. 261, No. 6), sin embargo, originalmente, abrió hacia los gobiernos municipales la posibilidad de planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de educación (CRE 2008, Art. 264, No. 7); competencia que fue retirada de ese nivel de gobierno mediante las enmiendas a la Constitución aprobadas por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre del 2015, cerrándose con ello, toda posibilidad de que los gobiernos locales tengan competencias exclusivas en materia de educación, y por tanto, dejando este sector como objeto exclusivamente de desconcentración, más no de descentralización. Posición que puede, bien desconcentrar eficientemente el servicio, o contradictoriamente re-centralizar el mismo, contrariando todo el andamiaje teórico sobre el cual se sustentó la reforma del Estado planteada. En todo caso, la decisión gubernamental para el sector educación fue la desconcentración.

2.3 Enfoque Teórico de la desconcentración a partir del Neoinstitucionalismo: Políticas públicas, Gobernanza y Gobernabilidad en la Administración Pública

A fin de entender los distintos enfoques que se plantearon para la reforma democrática e institucional del Estado es necesario profundizar en algunos planteamientos teóricos sobre la administración pública con el fin de, no solo contar con una base teórica que sustente las acciones de aquellos temas que se encuentran inmersos en los procesos que son requeridos para una adecuada gestión pública, en este caso, la desconcentración, sino también, identificar más adelante que tan eficientes ha resultado la adopción de estos conceptos.

En este sentido, como sustento teórico de la reforma del Estado, dentro de la cual se desarrolló el proceso de desconcentración, se considera importante el enfoque teórico del neoinstitucionalismo, y cómo se abordan los conceptos de políticas públicas, gobernanza y gobernabilidad.

Neoinstitucionalismo

El institucionalismo es una teoría que considera que las instituciones, públicas en particular, juegan un papel determinante en la comprensión del comportamiento humano tanto individual como colectivo. Hasta 1980, tres paradigmas dominaron la ciencia política: el institucionalismo, el conductismo (behaviorismo) y el utilitarismo o racionalismo. Por su parte, el neo institucionalismo se constituyó como uno de los principales paradigmas contemporáneos para las ciencias sociales (FES-ILDIS/SENPLADES 2016, 14).

Para Roth Deubel, la idea de este neo-institucionalismo es que “las instituciones políticas tienen una influencia sobre los actores y los procesos sociales (y que, en la medida en que éstas) definen las reglas del juego, las instituciones impactarían sobre los resultados”. A partir de 1990, el neo-institucionalismo se impuso como uno de las corrientes más importantes y dinámicas para las ciencias sociales. A través de sus distintas vertientes, pretende entender el tejido de las relaciones entre individuo, sociedad y Estado

desde una perspectiva más compleja, considerando las relaciones entre ellos como más interdependientes o recíprocas.

La diversidad de los enfoques neo-institucionales que se deriva de un abordaje epistemológico y teórico diferente dependiendo de la disciplina de origen, se resumen en el siguiente cuadro:

Tabla 2
2 Resumen sinóptico de las vertientes neo-institucionalistas

VERTIENTE	Económica	Histórica	Sociológica	Discursiva
Autores Principales	Williamson (1985); Ostrom (1990), North	Evans et al., (1985) Hall (1986) Steinmo et al., (1992), Weaver, Rockman (1993)	March, Olsen (1989); Powell, Di Maggio (1991); Scott, Meyer (1994)	Hall (1993); Roe (1994), Dryzeck (1990, 2000); Campbell y Pedersen (2001); Stone (1988, 1989) Schmidt (2008)
Definición analítica de las reglas institucionales	Contratos o arreglos voluntarios que resultan de las interacciones repetidas entre los actores y que estabilizan las expectativas asegurándoles una cierta previsibilidad en cuanto a los resultados de la acción colectiva	Procedimientos (in)formales, rutinas, normas jurídicas que son incrustadas en las estructuras del sistema político, que reflejan las relaciones de poder entre los actores y que predefinen el acceso a la arena de decisión	Valores culturales, normas sociales, símbolos, ritos, costumbres, etc. Que limitan las capacidades cognitivas de los actores, que definen los roles de los miembros de una organización y que se aseguran la legitimidad social de las instituciones	Constructos políticos y sociales que moldean las interacciones discursivas por las cuales los actores redefinen constantemente sus intereses y normas culturales legítimos
Estatuto epistemológico de las reglas institucionales	Variable dependiente (nivel micro) Individuos ↓ Instituciones	Variable independiente (nivel meso) Instituciones ↓ Individuos	Variable independiente (nivel macro) Instituciones ↓ Individuos	Variable independiente y dependiente (nivel meso) Instituciones ↓ Individuos
Creación de las reglas institucionales	Funcional: reglas institucionales creadas para servir los intereses de los grupos concernidos	Contingente: reglas desarrollándose en el seno de las reglas institucionales existentes	Inmanente: reglas institucionales (re)producidas por individuos, grupos y organizaciones	Contingente: las interacciones discursivas producen reglas institucionales, las cuales, a su turno, determinan las dinámicas e interacciones discursivas de los actores

Cambio Institucional	Apunta a restablecer el equilibrio, si las preferencias de los actores se modifican a ya reducir los efectos perversos inducidos por reglas institucionales anteriores	Las reglas institucionales tienen ante todo un efecto estabilizador, aunque ciertas constelaciones institucionales ofrecen, a cierto momento, oportunidades para el cambio	Las reglas institucionales influyen en la visión del mundo de los actores que adoptan, en el momento del cambio institucional, un nuevo marco referencia entre varios posibles	Las dinámicas discursivas pueden inducir al cambio o al mantenimiento de las reglas institucionales
Fortalezas de la vertiente	Claridad, coherencia conceptual, teoría formal y deductiva	Combinación de varias lógicas de decisión y toma de decisión en consideración a las estructuras	Foco en la sociología de las organizaciones y en las actitudes y roles sociales	Establecimiento de un puente entre racionalismo y constructivismo. Foco sobre la dinámica de las interacciones entre ideas, formas de deliberación pública y reglas institucionales
Debilidades de la vertiente	Capacidad limitada para explicar los (no) cambios institucionales, límites inherentes a los modelos del "public choice", funcionalismo	Enfoque inductivo aún no consolidado teóricamente, riesgo de determinismo estructural	Ambigüedad en cuanto a la verdadera naturaleza de las relaciones entre normas sociales e instituciones políticas (formales)	Enfoque con base en estudios de casos. Particularismo no permite la formulación y comprobación de hipótesis. Riesgo de alejarse de los hechos reales

Fuente: Tomado de Libro el Rol del Estado: Contribuciones al Debate ILDIS / SENPLADES, pág. 38. Nota del autor: Para las vertientes económicas, históricas y sociológicas, Knoepfel (2006: 13), Elaboración: André Roth Deubel.

Elaboración: Propia

Entonces, para efectos de este trabajo lo relevante radica en contextualizar bajo la perspectiva del neoinstitucionalismo en qué corriente se encuentra enmarcado la relación del Estado con las entidades públicas, y es a través de las ciencias sociales y la vertiente sociológica que es posible ubicar esta relación. Señalan entonces los autores March y Olsen (Olsen 1984, 29) que *“para el neoinstitucionalismo, la acción social debe explicarse fundamentalmente por medio del sentido de lo normativamente apropiado, mientras que la maximación individual del beneficio resulta secundaria. Pues tanto las preferencias individuales como los intereses son configurados, para el Neoinstitucionalismo, por los ordenamientos institucionales, que mantienen su posición dominante mediante procesos de*

socialización y cooptación. Para el enfoque neoinstitucional, las instituciones determinan la definición de los posibles cursos de acción e influyen, a la vez, sobre la percepción de la realidad en la que la acción política tiene lugar". Incorporando las teorías de algunos de los autores citados se resalta la importancia que tienen las instancias burocráticas, su comportamiento, su eficiencia, sus procesos para hacer frente a los procesos sociales y económicos que enfrenta el Estado. Así por ejemplo, Theda Skocpol, señala a los Estados como actores y como estructuras institucionales y autónomas configuradoras de la sociedad (Skocpol 1979, 82).

La relación que presenta la desconcentración con las diferentes teorías que se presentan a través del neoinstitucionalismo permite entonces establecer la importancia del rol del Estado y sus diferentes acciones a fin de integrar a los ciudadanos y sus colectivos organizados y a la vez determinar cómo esta relación influye en la construcción de escenarios públicos. Es así como, por ejemplo, la acción del Estado en la prestación de servicios de educación marca una relación con los ciudadanos del territorio, y por ende, explica una consecuencia empírica, que es la desconcentración educativa del modelo propuesto.

Complementando este breve análisis es necesario revisar los aportes y debates que surgen a partir de la gobernanza, así como de la política pública, siendo éstos dos conceptos transversales a la hora de establecer el funcionamiento de las instituciones.

Políticas Públicas

Históricamente, la producción de políticas públicas por parte de gobiernos tradicionales se caracterizó por el hecho de que el Estado (como actor político-administrativo) no sólo se consideraba el único actor de naturaleza pública sino que también era el único responsable de impulsar y hacer cumplir las políticas, en consecuencia, había una lógica de Estado de "arriba a abajo", imponiendo soluciones y responsabilidades, ya sea para marcar el éxito o fracaso. Posteriormente, durante la segunda mitad del siglo XX, en América Latina se desarrolla la Ciencia Política más como un

campo limitado al garantismo jurídico y procedimentalismo administrativo; más adelante la política pública se involucra en temáticas del Estado como prestador de servicios, por lo que, conforme aumentaba el nivel de intervención en los poderes públicos aumentaba también el número de personas que prestaban servicios en estas administraciones. (Subirats 2015, 125). De esta forma, todo lo concerniente a la política social pasó a un segundo plano durante muchos años; como lo afirma Joan Subirats, muchas de las políticas fueron implementadas desde la lógica estatocéntrica, lo que acabó reforzando un modelo de “democracia por delegación” en el que la ciudadanía delegaba a los responsables políticos una provisión tecnocrática de servicios públicos, mientras estos concebían a los ciudadanos únicamente como clientes de estos servicios.

El estudio de la política pública se va desarrollando y enmarcando en varias conceptualizaciones de varios autores, es así que para (Dye 1987, 1), política pública es “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”. Para (Mény 1989, 129) proponen la siguiente definición: “una política pública es el producto de la actividad de una autoridad investida de poder político y de legitimidad gubernamental”. También, (MacRae 1997, 4) señala que “definir una política pública como un conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo, esto es “cualquier insatisfacción relativa a una necesidad, una demanda o una oportunidad de intervención pública”.

Así entonces, se podrían señalar algunas definiciones, en la cuales la característica constante es el impacto de la política pública hacia un colectivo y sus problemáticas, sin embargo existen análisis más profundos que amplían la concepción de la política pública, pues ésta debería ser mirada como la intención real de asumir situaciones complejas de una sociedad y que este colectivo se muestre comprometido con la resolución de éstas ante los poderes públicos, entendiendo, por supuesto, la dinámica de cada grupo de interés, sus recursos y propuestas. No olvidar que por mandato constitucional, las políticas de educación son competencia exclusiva del gobierno central (CRE 2008, Art. 261, No. 6), y por tanto, su ejecución parecería lógico que, debería estar más relacionada con este nivel de gobierno, justificando así un modelo de desconcentración educativa.

Los instrumentos que caracterizan a la política pública según (Howlett 2005, 31-50) se encuentran basados en los recursos del Estado y presentan cuatro grandes tipos de

instrumentos que caracterizan a todas las Políticas Públicas: la nodalidad o información, la autoridad o regulación, el tesoro o financiamiento y la organización o la responsabilidad a nivel del ejecutivo. Como se puede evidenciar, estos recursos se encuentran enmarcados en el marco del neoinstitucionalismo, pues se aclara esa interacción entre Estado y sociedad. Cada uno de estos instrumentos debe estar presente en el modelo de prestación de servicios educativos, para evidenciar que responde a una política pública bien construida.

Ahora bien, una sociedad está conformada por individuos, cabe plantearse la pregunta, ¿cuál es su grado de intervención o participación?, y si es que lo hacen una vez que intervienen en la elección de alguno de los instrumentos antes citados. Por un lado intervienen actores que responden ante un público y que por esto hay un costo o beneficio político y que se representa en niveles técnicos y operativos; por otro lado, están aquellos actores no electos que responden a criterios más políticos, pero que sin embargo, están alineados con aquellos actores que sí fueron elegidos y que son con los cuales trabajan conjuntamente. Bajo este contexto, la lista de instrumentos podría ampliarse, pues la participación de dichos actores no estatales (académicos, profesionales, ONG, alianzas público-privadas, economías mixtas, etc.) puede interferir en las modalidades de operar de cada gobierno. Los resultados de la política pueden además tener un efecto sobre la estructura social más amplia, lo que podría debilitar la posición de los intereses particulares.

En el Ecuador, se puede evidenciar a la política pública y sus varias aristas a través de la determinación de la planificación plasmada en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013, en el cual el proceso de elaboración y diseño de políticas públicas se basó, según sus mentalizadores, principalmente en el concepto de la garantía de los derechos, abarcando de esta forma los ejercicios relacionados con la inclusión, la igualdad en el acceso a las oportunidades para todos y todas y, al desarrollo equilibrado de las capacidades y recursos asentados en todo el territorio, con el objeto de coordinar acciones entre niveles de gobierno y así propiciar la complementariedad y sinergia en las intervenciones públicas (SENPLADES 2009, 134). Bajo esta perspectiva, tanto la desconcentración como la descentralización concebidos al amparo de esta visión teórica, se constituyen en un mecanismo de ejecución de la política pública, toda vez que corresponden a una acción

concreta de responder a la gestión territorial, a través del posible fortalecimiento de las capacidades en los niveles interinstitucionales como locales.

Así por ejemplo, a través del siguiente gráfico, se evidencian los instrumentos macros planteados en el último período de gobierno como la forma para el ejercicio de la política pública, lo cual se evidencia en un tipo de gobernanza, caracterizada por partir de la planificación nacional, y que opera a través de estrategias de intervención, una de ellas, la desconcentración:

Gráfico 4
4 Política Pública en el Ecuador



Fuente: Guía para la formulación de políticas sectoriales 2011 (Martínez 2016, 21)

Gobernanza y Gobernabilidad

A efectos de determinar las diferencias entre estos dos conceptos, es oportuno presentar sus definiciones. Es así que (Kooiman 1993, 35-48) expone a la gobernanza cómo instrumento de conceptualización que desplaza la antigua visión del gobierno unidireccional, presentando consigo un modelo bidireccional dentro del cual se toma en

cuenta tanto el sistema de gobierno como el sistema a gobernar, es así que se puede observar cómo la relación e interacciones Estado-sociedad y los tipos de gobernanza determinan y modelan las políticas públicas. La gobernanza se encuentra regida por cadenas de interacciones, y la participación de varios actores sociales dentro de los procesos de gobierno.

Por otro lado, menciona (Fontaine 2015, 82) incorporando lo descrito por Guy Peters, quien señala que un modo de gobernanza se refleja en la preferencia de un gobierno por un estilo de política pública a través de instrumentos, los cuales acompañan el sentido de la gobernanza, puesto que dan un mayor sentido de colaboración entre los actores estatales y no-estatales. Aunque, existen dos tendencias en la conceptualización de la gobernanza, una principalmente centrada en los resultados del proceso, y otra que da mayor atención a los procesos y a las formas de hacer gobierno (Peña 2011, 5). En nuestro caso de análisis, entonces, el haber optado por un modelo de desconcentración educativa, refleja el tipo de gobernanza por el que optó el gobierno, ésta es: territorial, estatal y dependiente del Ejecutivo.

La gobernanza y la gobernabilidad no son sinónimos. El gobierno, o la acción de gobernar, abarca al acervo de los actores sociales, políticos y administrativos que buscan guiar, dirigir, controlar o administrar la sociedad; la gobernanza es el modelo que emerge de estas actividades; la gobernabilidad (de un sistema político) es un proceso de balanceo entre las necesidades y las capacidades del gobierno. (Fontaine 2015, 66).

Así mismo, (Filmus 2005, 1) recoge la conceptualización de varios autores que en su conjunto señalan que la gobernanza viene a ser el resultado de la constatación de un incremento en la insatisfacción y desconfianza que provoca el funcionamiento de las instituciones democráticas en los países desarrollados, se asocia principalmente con una sobrecarga de demandas sociales frente al Estado. Desde esta interpretación la ingobernabilidad está asociada, por un lado, a la falta de eficacia de los Estados para responder a los crecientes reclamos de la sociedad en el marco de las condiciones económicas existentes, y, por otro, a la pérdida de confianza de la ciudadanía hacia los políticos y las instituciones democráticas al no encontrar cumplidas sus demandas. La

governabilidad tiene como premisa central de que el Estado es el único conductor social de los poderes públicos y su previsión de servicios.

En este sentido, para efectos de complementar estos conceptos con el abordaje posterior de la desconcentración, se profundizará en lo concerniente a la gobernanza, entendiendo a esta como la “forma de hacer gobierno”; cabe entonces considerar que se encuentra inmerso el funcionamiento de la administración pública, la interacción entre los distintos actores sociales, así como la ejecución de las políticas públicas en los territorios, etc. Por lo tanto, lo ideal es manifestar en medio de todos los lineamientos que plantea la gobernanza, uno que acoja la necesidad de construir una institucionalidad políticamente incluyente y que la participación en todos los niveles sea la característica principal. Eso es lo que aparentemente buscaba el modelo de desconcentración educativa.

De los planteamientos revisados a efectos del presente trabajo, y bajo los lineamientos antes citados, los autores March y Olsen identifican cuatro tipos ideales de gobernanza; en base a la educación, a la asignación de recursos, el proceso político y social y equilibrios múltiples de transformación (March/Olsen 1995, 241-248). Bajo este contexto, el planteamiento expuesto por (Rodríguez 2008, 37) engloba y concluye el concepto de gobernanza, y señala que ésta constituye un proceso estructurado, institucional y políticamente directivo particular a cada sociedad, en tanto una comunidad política singular, en las cuales los distintos niveles e instituciones del Estado interactúan cooperativa e interdependientemente con actores individuales y colectivos no estatales para generar auto gobierno, de tal manera que los intereses de los miembros de esta comunidad se coordinen con tendencia horizontal y con sentido público en la elaboración de políticas.

Para efectos de construir un colectivo participativo e incluyente, no solo se deberá pensar en la elaboración de políticas públicas, sino también en que las mismas se adapten a las dinámicas sociales, políticas y económicas de las administraciones públicas, de los actores locales, del mercado, de entidades privadas, contribuyendo de esta forma a la cimentación de sociedades más horizontales. Entonces, el objetivo de la gobernanza en parte consiste en cambiar las modalidades de ejercicio de poder, pasar de una noción centralizada y jerárquica a una concepción en la cual el Estado tiene que estar presto a atender necesidades, conflictos sociales, etc. e intentar mitigar sus impactos. La

desconcentración, así como la descentralización, en este contexto, vista como la mayor presencia del Estado en los territorios, resultan un elemento importante de la gobernanza.

La Administración Pública

La administración pública es una realidad social, política y organizativa que incorpora aspectos jurídicos, económicos, sociológicos y politológicos. Las administraciones públicas han adquirido nuevas funciones y objetivos que han originado cambios importantes en tanto en sus composiciones como en sus estructuras, de tal forma que la aproximación organizativa parece ineludible (Ramió 1999, 35).

Según Baena del Alcázar, la administración pública es una organización compleja debido a la diversidad funcional y estructural: los organismos públicos atienden funciones claramente diferenciables entre sí, pero utilizan un mismo modelo administrativo; en cuanto al manejo financiero, no necesariamente guarda relación con la gestión administrativa eficiente, lo cual hace más complejo el definir parámetros de eficiencia y eficacia pues en muchos de los casos existe una fuerte incidencia política, siendo este último parámetro decisor de la gestión de las instancias públicas.

Algunos de los aspectos que caracterizan a la administración pública son (J.Subirats 1989, 53):

- Los organismos públicos no escogen su ámbito de actuación, sino que les viene definido estatutariamente, a diferencia del sector privado, por ejemplo, que se sitúa donde contempla la posibilidad de beneficios.
- Los organismos gubernamentales son más vulnerables a las presiones de naturaleza política, que, debido a su carácter electoral, son, a corto plazo, lo que dificulta la adopción de estrategias o la planificación a medio o largo plazo.
- Existen pocas presiones estructurales internas en el sector público que conduzcan a una mayor eficiencia de la gestión. Esas presiones son básicamente externas, tales como; políticas, fiscales, etc.

- Resulta complejo delegar o descentralizar las tareas gubernamentales, para lo cual el instrumento de medición más acorde a esta dinámica pública es el control de la delegación vía resultados.
- Las diversas administraciones públicas, están obligadas, a actuar con respeto a los principios de equidad, con criterios temporalmente consistentes, y con la constante presencia del control jurisdiccional sobre todas sus actuaciones, lo que conduce a una mayor centralización y burocratización.

Por otro lado, la administración pública emerge de varias aristas que trata la política pública. La política pública abarca una serie de variables independientes de la vida social, política y económica de un país; se las considera como un elemento explicativo de los problemas que enfrenta una sociedad en un momento determinado. En este sentido, una política pública es una respuesta a demandas a las necesidades de una determinada población (Fontaine 2015, 23). Es aquí donde, se configura la administración pública como parte de una forma de gobernanza en el Estado, que define los ajustes y necesidades en un gobierno, a través de los distintos mecanismos propios de las dinámicas gubernamentales tales como: estructuras gubernamentales, leyes, decretos, incentivos, alianzas, etc.

Las estructuras administrativas de las administraciones públicas según H. Mintzberg, (Ramió 1999, 63) tienen seis grandes áreas de gestión: el núcleo estratégico, el núcleo operativo, la línea media, la tecnoestructura, el staff de apoyo e investigación y desarrollo. Dichas estructuras, presentan disfunciones típicas, que dificultan la eficiencia y eficacia en la gestión, pues son estructuras que en un determinado momento fueron concebidas para el estricto control administrativo y financiero, más no para el desarrollo de políticas que beneficien a un colectivo. Las disfunciones de las estructuras administrativas se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 3
3 Disfunciones Típicas de las Estructuras Administrativas

TIPO DE ESTRUCTURA	CARACTERÍSTICA
Excesiva longitud de estructura	Excesiva distancia entre unidades de dirección estratégica con las unidades operativas, muchos cargos intermedios.
Excesiva Fragmentación horizontal	Cada unidad se concentra en alcanzar los objetivos particulares, sin preocuparse de perseguir el objetivo común de la organización.
Inflación orgánica	Excesivo número de jefaturas en una misma estructura administrativa.
Peso excesivo de los servicios comunes	Excesiva presencia y volumen de unidades encargadas de la gestión de servicios comunes.
Excesiva burocratización de las actividades	Notable presencia de tensiones y conflictos entre la unidades verticales y; la unidades pierden su capacidad de decisión y autonomía en la gestión de las actividades que les son propias.

Fuente: (Ramió 1999, 59-60), Teoría de la Organización y Administración Pública.

Elaboración: Propia

Varias de estas variables serán utilizadas para el análisis del sector educativo que se realizará más adelante.

Acogiendo entonces los criterios antes mencionados, para el caso ecuatoriano, la administración pública tiene el reto constante de tratar uno de los elementos que integran este concepto, y es a través del establecer una carrera pública, meritocrática y planificada que se puede pensar en subsanar varios de los problemas que constituyen una debilidad para las estructuras administrativas de las instituciones públicas. Dicho planteamiento fue presentado como parte de la reforma del estado en varios instrumentos teóricos del Gobierno, en donde se afirma que el talento humano que forme parte del servicio público, debe ser capacitado en temas de políticas públicas, participación ciudadana, administración

pública, etc; y de esta forma puedan brindar un servicio de calidad, efectivo y que tenga impactos positivos en la ciudadanía.

En definitiva, y para cerrar este marco conceptual, de los elementos teóricos expuestos, se puede evidenciar que el proceso de desconcentración no es un proceso aislado, sino que obedece a un enfoque teórico que propone una visión de las relaciones del Estado con la sociedad, las entidades públicas y los actores; en cuyo marco, resulta importante desconcentrar el Estado y la administración pública, como un elemento de la gobernabilidad y de la definición de políticas públicas. Esta es la justificación teórica presentada por el Gobierno para la desconcentración del sector educación, pues lo que se buscaba es el replanteamiento de las relaciones del Estado con la sociedad respecto de la prestación de los servicios educativos, dando cuenta de un tipo de gobernanza y de generación de políticas públicas que miren a los territorios, pero que no se desprendan del vínculo directo con el gobierno central. El objetivo territorial, se lo podía alcanzar también con la descentralización; pero el vínculo con el Ejecutivo, se hubiese debilitado; por tanto, el Gobierno optó por un modelo de mayor desconcentración, y menor descentralización, conforme se verá más adelante.

2.4 Algunas conceptualizaciones teóricas alrededor de la Desconcentración

Dado que los procesos de desconcentración pueden estar enmarcados como una forma de gestión gubernamental en la cual los procesos de participación forman parte de la construcción colectiva de planteamientos, que permitan acercar el Estado en todo el territorio; el comprender ciertos abordajes conceptuales específicos sobre la desconcentración ayudará a verificar si se cumplieron con los objetivos propuestos.

El autor Alfredo Gallego señala que la desconcentración será tal únicamente cuando las unidades desconcentradas tengan la facultad de resolver definitivamente, ejerciendo en nombre del mismo órgano correspondiente a la competencia. Esta característica no entraría en contraposición con la emisión de directrices de política, instrumentos, procedimientos y herramientas emitidas por la administración central de la institución que tenga la titularidad de la competencia (Gallego 1990, 15). Al respecto, debemos acotar, sin embargo, que el

tema no se agota solo en la capacidad de resolver, sino también tiene que ver con la responsabilidad trasladada y con la eficacia ganada en las unidades desconcentradas.

Existe una conceptualización relevante citada por Franz Barrios, la cual separa a la desconcentración de la descentralización; el elemento característico se da en el “monopolio legislativo”. Es decir, si el monopolio legislativo se rompe a favor de algún receptor subnacional (modo de Estado compuesto), existe descentralización; caso contrario hablamos de desconcentración (modo de Estado simple), (Barrios 2008, 14). Este elemento da cuenta nuevamente que en la reforma del Estado en el Ecuador se pensó en dar más peso a desconcentrar que a descentralizar.

Para José Antonio Abalos, la desconcentración, impulsada en regímenes democráticos, normalmente asume la necesidad de establecer formas diversas de concertación con la población, algunas informales y otras reguladas jurídicamente, como es el caso de los consejos consultivos. Por lo mismo, en situaciones extremas, la desconcentración puede generar de hecho esquemas descentralizados (Abalos 2002, 14). En este caso, el autor señala que en algunos casos la desconcentración se limita a delegar competencias propias de la gestión del gobierno central mientras que en otros puede transferir capacidades administrativas y financieras para poder intervenir en la política pública de los territorios.

Según la Senplades, la desconcentración es el traslado de ciertas y determinadas facultades y atribuciones desde el nivel central hacia los otros niveles jerárquicamente dependientes, siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento (...) cuya finalidad es contribuir a la garantía de los derechos de los ciudadano, a través de la prestación de servicios públicos con eficiencia, calidad y calidez (SENPLADES 2014, 80). Por lo tanto, el Estado ecuatoriano optó por un concepto de desconcentración caracterizado fundamentalmente por la delegación de la prestación de servicios.

Finalmente, se debe tomar en cuenta que para cualquiera de los casos siempre la particularidad de la desconcentración se basa en las directrices de control dadas por la administración central hacia sus instancias públicas en el territorio nacional. No obstante, tanto la descentralización como la desconcentración buscan que los recursos económicos,

las responsabilidades, los servicios y beneficios, no se concentren en ciertos lugares, sino éstos se administren, de manera equitativa y responsable, en todo el país.

2.5 La propuesta gubernamental de desconcentración a partir de la Constitución del 2008

En el marco conceptual del neoinstitucionalismo expuesto anteriormente y con el objeto de desarrollar la gobernanza territorial, el Gobierno de Rafael Correa incorporó en la administración pública una propuesta de desconcentración, bajo el supuesto de ser una herramienta alternativa para la construcción de mecanismos que permitan acercar el Estado a los territorios. Como se menciona en un capítulo anterior, la denominada reforma democrática del Estado y el rediseño de la Función Ejecutiva propuesta por el Gobierno, manejó una nueva concepción de la gestión pública dentro del territorio nacional, que debía facilitar los procesos, servicios y productos que tanto la descentralización como la desconcentración prestarían en beneficio de la ciudadanía.

Sin embargo, un breve recuento histórico muestra que en el Ecuador la existencia de unidades desconcentradas de las instancias públicas en los diferentes lugares del país se origina ya en la época de la colonia, cuando la presencia institucional respondía al poder central español. Todas las acciones territoriales daban cuenta de un mecanismo de control, de seguridad interna y externa y de evitar la desintegración de los territorios (Peña 2011, 24). Posteriormente, en la normativa dada a través de las Constituciones de los años 1979, 1996 y 1998 y conjuntamente con la Ley de Modernización del Estado en el año 1993 surgen nuevos planteamientos en cuanto a las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, y que a su vez hacían evidente la necesidad de contar con herramientas efectivas para la administración del Estado.

No obstante, a partir del año 2008, con la aprobación de la nueva Constitución, se comienza a delinear las propuestas relacionadas con la desconcentración del Estado a través de marcos normativos específicos como Decretos Ejecutivos y Acuerdos Ministeriales. Dicha tarea, como se mencionó, es encargada a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, la cual a través del diseño del “Plan Nacional de Desarrollo 2007

– 2010” estableció 12 objetivos intersectoriales de desarrollo nacional, y; concretamente en el Objetivo 12 se señala: *Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.*

“Para superar el caos de la administración territorial provocado por los ministerios a lo largo de los años, se tomó la decisión de estructurar zonas de planificación y administración. Esta decisión se tomó en procura de redistribuir el poder y la toma de decisiones, de acercar el Estado a la ciudadanía, de alentar el desarrollo de ciudades intermedias y nuevos polos de desarrollo, y de combatir el centralismo y las inequidades territoriales. Así también, con el objetivo de armonizar y coordinar las intervenciones públicas sobre una misma base territorial” (SENPLADES 2008, 30)

Consecuentemente, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, a través del Decreto Ejecutivo 878, suscrito el 18 de enero del 2008 concretó las decisiones políticas en torno a la desconcentración; y se dispuso tanto la organización originalmente de siete zonas de planificación y organización territorial, así como el requerimiento de definir, a través de matrices de competencias, los niveles de gestión, atribuciones y competencias desconcentradas y descentralizadas de las diferentes Carteras de Estado. Por tanto, existe un vínculo directo entre el concepto de desconcentración manejado en la propuesta de reforma del Estado, con la creación de las zonas de planificación del Ejecutivo en el territorio, y los posteriores distritos y circuitos. En otras palabras, se asoció la desconcentración con la presencia institucional del gobierno central en el territorio; lo cual es entendible; sin embargo, esa maximización de la presencia del estado central, en ciertos casos, pudo relegar a los procesos de descentralización.

Posteriormente, con el afán de organizar a la Función Ejecutiva y evitar la duplicidad de competencias de instituciones públicas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, llevó a cabo una reorganización administrativa de la Función Ejecutiva, con la creación de nueve zonas de planificación (incluyendo los 2 potenciales distritos metropolitanos: Quito y Guayaquil), abarcando a 24 provincias, 221 cantones y 803 parroquias rurales. Esta creación, constituye un inicial ejercicio de planificación del Estado.

Finalmente, desde el año 2008, para fortalecer el proceso de desconcentración, se dio paso a la formulación de una propuesta nacional de conformación de 140 distritos (70 pluricantonales) y 1.134 circuitos, que no formaban parte de la división política del país,

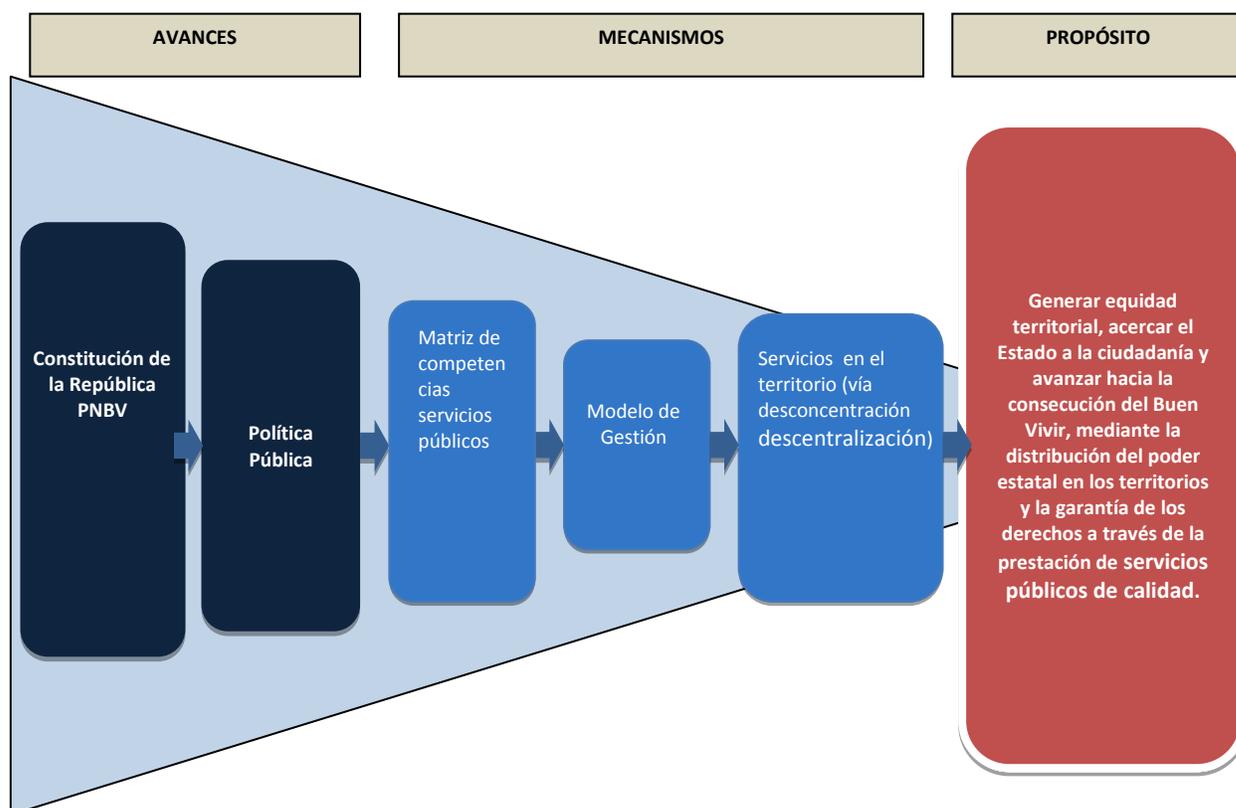
pero que intentaban constituirse en unidades administrativas de planificación que permitan garantizar la prestación de servicios en los niveles más desagregados del territorio. Los criterios técnicos manejados por el organismo de planificación que sustentan la conformación de estas unidades administrativas de planificación fueron: densidad poblacional, extensión territorial y accesibilidad (SENPLADES 2014, 23). Por tanto, optaron por generar espacios con criterios de planificación, más que espacios territoriales de decisión basados en sus características históricas y relaciones sociales; aunque en los documentos técnicos se hace alusión a estos elementos.

En el Ecuador, la propuesta de administración territorial del Estado, supuso tanto el pensar en una nueva forma de distribución así como de una nueva institucionalidad estatal, que tenga como propósito la presencia territorial en bien de la ciudadanía; por lo tanto, las relaciones de poder también debían ser construidas desde una nueva concepción a fin de establecer un efectivo relacionamiento en los niveles locales.

En este punto, es importante recalcar que este proceso de levantamiento de información, según el organismo de planificación, involucró la participación directa de varios actores, dando de esta forma cumplimiento a lo establecido en el artículo 100 de la Constitución de la República, la cual señala que se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. No obstante, en la práctica, no existe una verificación del grado de empoderamiento ciudadano que este proceso generó.

A manera de resumen, en el siguiente gráfico se describe el aterrizaje planteado por el Gobierno para el proceso de desconcentración en el Ecuador, a partir de la Constitución del 2008:

Gráfico 5
5 Proceso de Desconcentración en el Ecuador



Fuente: Presentación “El Estado en el territorio: el proceso de desconcentración en el Ecuador”, mayo 2014. (SENPLADES 2014, 51)

2.6. Elementos de la propuesta gubernamental de Desconcentración: Niveles, Tipologías y Modelos de Gestión.

La propuesta teórica de desconcentración del Gobierno se construye a partir de los siguientes tres elementos:

Niveles

Una vez que se inició el proceso de desconcentración a partir del año 2008, siendo esa la opción de gestión escogida para las competencias fundamentales del Estado, como se mencionó anteriormente, el gobierno consideró tanto la estructura orgánica del Estado

como la estructura interna de cada entidad, a fin de que a partir de sus realidades se puedan establecer estrategias de manera coordinada en los niveles tanto administrativos como territoriales. Es así que, en primera instancia, en concordancia con la normativa antes mencionada, propusieron definir los niveles de desconcentración en tres: zonal, distrital y circuital, por supuesto, sin restringir la construcción de las líneas de acción desde el nivel central.

El nivel zonal, se afirma que tiene como principal característica ser el ente articulador de las políticas públicas diseñadas para efecto de la reforma del Estado a través de programas del sistema desconcentrado y coordina la gestión desarrollada, a través de las competencias descentralizadas, por lo que en los distritos y circuitos se desconcentra la prestación de servicios públicos.

En el nivel distrital, se pretendió desarrollar la microplanificación sectorial. Un distrito es la unidad territorial para la prestación de servicios públicos, que corresponde a uno o varios cantones, dependiendo de la densidad poblacional, de la extensión territorial y de criterios de accesibilidad. El conjunto de distritos conforman una zona. Dependiendo de la tipología institucional, se genera la prestación de productos y servicios para los ciudadanos y ciudadanas, dejando a nivel de servicios intersectoriales la articulación en el nivel de circuitos administrativos.

En el nivel circuital, el objetivo fue proponer como un nivel de mayor cercanía territorial de la población. Los circuitos están conformados por varios establecimientos en un territorio determinado que formarían una red articulada a través de los servicios que oferten los diferentes sectores. El conjunto de circuitos conforma un distrito.

A manera de puntualización, en la siguiente tabla se detalla las características de cada nivel:

Tabla 4
4 Características de los Niveles de Planificación

NIVEL	CARACTERÍSTICA
ZONAL	<ul style="list-style-type: none"> * Se conforman respetando la división política del país. * Agrupan varias provincias a nivel horizontal, como nivel intermedio. * Plantean generar nuevas unidades de planificación de carácter estratégico.
DISTRITAL	<ul style="list-style-type: none"> * Responden a un nivel de micro-planificación sectorial. * Incluyen a un conjunto de circuitos. * Respetan la división político administrativa del cantón. <p>* La población promedio es de aproximadamente 90.000 habitantes. A excepción de los distritos de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Santo Domingo. Estos pueden estar compuestos por un solo cantón, por dos o más cantones, o un cantón puede dividirse en varios distritos para los casos antes mencionados.</p>
CIRCUITAL	<ul style="list-style-type: none"> * Son unidades territoriales locales. * Conformadas por el conjunto de establecimientos de prestación de servicios públicos. * Forman una red articulada de servicios dentro de cada distrito. * Respetan la división político administrativa parroquial. <p>* La población promedio es de aproximadamente 11.000 a excepción de los distritos de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Santo Domingo.</p>

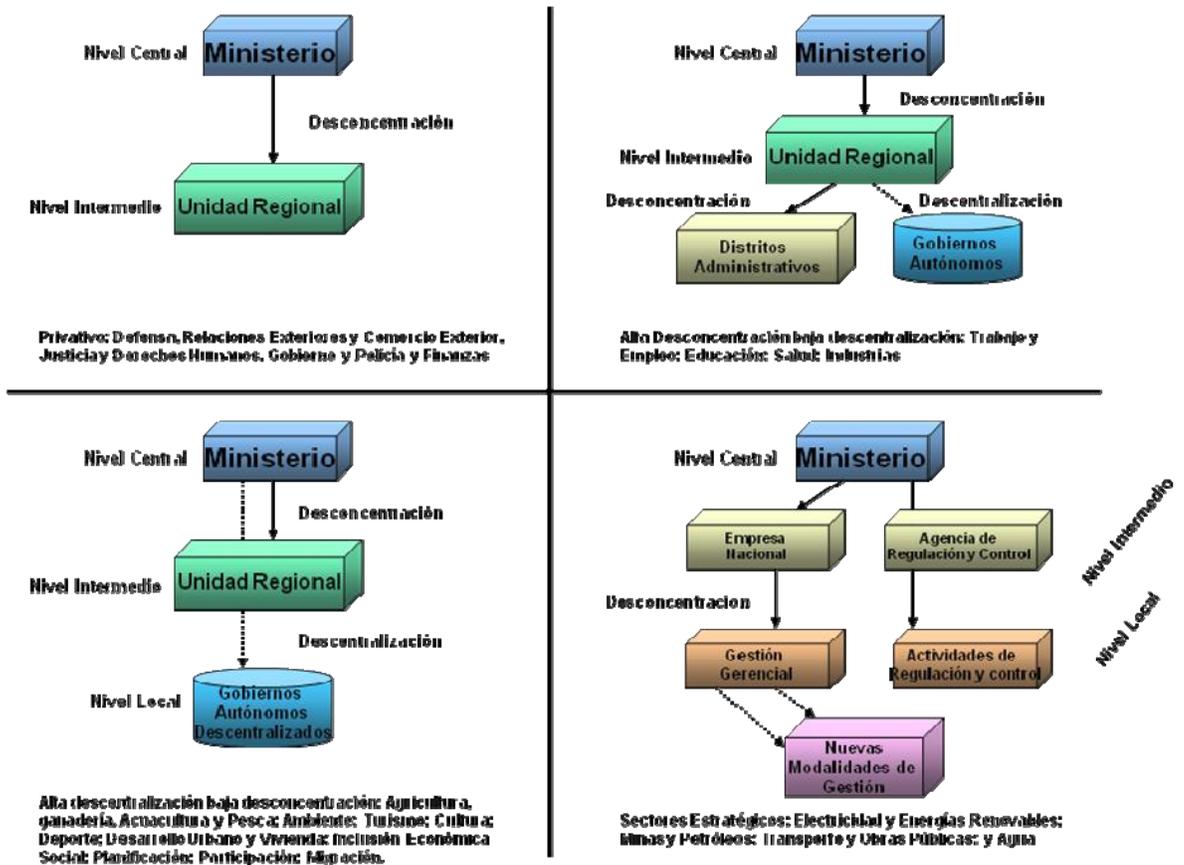
Fuente: (SENPLADES 2014, 47)

Elaboración: Propia

Tipologías

Otro elemento a considerar es la tipología institucional, misma que se estableció en el Plan Nacional del Buen Vivir; estos lineamientos, según el gobierno, permitirían observar las nuevas estructuras de planificación propuestas y su articulación en los diferentes espacios, nacional, zonal, provincial y distrital, es decir precisar aquellas entidades que eran requeridas en los territorios y sus niveles de gestión requeridos; por lo que, según la tipología de la desconcentración y descentralización, los Ministerios Sectoriales y Secretarías Nacionales, conforme el gráfico y el detalle a continuación, se agruparon en cuatro esquemas (SENPLADES 2014, 172):

Gráfico 6
6 Tipologías de la Desconcentración



Fuente: (SENPLADES 2010, 29)

Las tipologías planteadas pretenden partir de las definiciones constitucionales y legales (Constitución 2008 y COOTAD 2010), sobre los distintos sectores en los que se agrupan las competencias estatales. Los sectores privados y estratégicos tienen su identificación específica, dadas sus características especiales. Los demás sectores e instituciones fueron distribuidos entre los de mayor desconcentración, y los de mayor descentralización. Esta distinción se fundamentó en la asignación de competencias que hace la Constitución a cada nivel de gobierno (Arts. 261, 263, 264 y 267 CRE), de forma que los que tienen relación

con las competencias exclusivas del gobierno central se consideraron como de alta desconcentración; en tanto que, lo que tienen que ver con las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, como de alta descentralización.

En esa medida vemos como el sector educación se lo catalogó como de alta desconcentración, y la implementación del modelo de gestión operó en este sentido; pues ya la propia Constitución excluyó de las competencias de los gobiernos locales al sector educativo. Se trató por tanto de una definición política y jurídica.

- *Tipología 1 - PRIVATIVO.* Contempla las competencias de carácter exclusivo del gobierno central que no pueden fácilmente ser desconcentradas. Todas las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y coordinación se ejercen desde este nivel.

Las Carteras de Estado que se enmarcan en esta tipología fueron: Defensa Nacional; Relaciones Exteriores y Comercio e Integración; Justicia y Derechos Humanos y Cultos; Interior; Finanzas; Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión y Secretaría Nacional de Inteligencia.

- *Tipología 2 - ALTA DESCONCENTRACION, BAJA DESCENTRALIZACION.* Involucra competencias de alta desconcentración territorial en donde la prestación de servicios o productos descienden hasta los niveles más bajos como los distritos y circuitos administrativos. Las facultades de rectoría, planificación, regulación y control se ejercen desde el nivel central; la planificación regional y la coordinación del sistema se ejercen desde el nivel intermedio o regional; y una importante coordinación y gestión desde el nivel local.

En este tipo se ubican los ministerios sectoriales de: Salud, Relaciones Laborales, Educación, Industrias y Productividad; y Secretaria Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación.

- *Tipología 3 - ALTA DESCENTRALIZACION, BAJA DESCONCENTRACION.* Las competencias cuya prestación de servicios y productos son susceptibles de alta

descentralización a través de los gobiernos locales, entidades sectoriales nacionales y organizaciones de la sociedad civil, generalmente. Las características de rectoría, planificación, regulación y control se ejercen a nivel central; la planificación regional y coordinación en el nivel intermedio; la planificación y gestión a nivel local, fundamentalmente.

Se involucran en esta tipología las siguientes Carteras de Estado: Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca; Ambiente; Turismo, Cultura, Deporte, Desarrollo Urbano y Vivienda, Inclusión Económica y Social; Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo; Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana; y Secretaría Nacional del Migrante.

- *Tipología 4 - SECTORES ESTRATEGICOS.*

Los sectores estratégicos del Estado se definen en la Constitución, por tanto se prioriza la rectoría nacional de los mismos, regulación de actividades públicas y privadas, y la promoción de una gestión eficaz y eficiente de las empresas públicas. Sin embargo, se prevé que se pueden desarrollar innovadas modalidades de gestión a través de alianzas público-privadas. Las características de rectoría, planificación, regulación y control se ejercen desde el ámbito central; a nivel intermedio o regional se ejercen la regulación y planificación; y a nivel local las diferentes modalidades de gestión para la prestación de los servicios y productos.

Se encuentran en este tipo los Ministerios Sectoriales de: Electricidad y Energías Renovables; Recursos Naturales No Renovables; Transporte y Obras Públicas; Telecomunicaciones y Sociedad de la Información; y Secretaría Nacional de Agua.

En este esquema, la propuesta contempló también a tres recursos importantes y necesarios para gestionar el proceso de desconcentración:

1. RECURSOS HUMANOS - La valoración de los recursos HUMANOS contempla la “categorización” y “número del personal” propuesto inicialmente vs el personal efectivamente desconcentrado. Además se contempla medir criterios de eficiencia a del Gasto Codificado y Gasto Devengado en los respectivos ejercicios presupuestarios.

2. RECURSOS MATERIALES – Que se evaluarán mediante el correspondiente indicador de eficiencia resultante de la relación del “Gasto Devengado” frente al “Gasto Codificado”, según registro contable y partidas de mayor interés conceptual del Clasificador Presupuestario de Ingresos y Egresos del Sector Público. Entre los rubros a evaluar destacan las del grupo “Instalación, Mantenimiento y Reparaciones”; “Arrendamiento de Bienes”; “Contratación de Estudio e Investigaciones”; “Gastos en Informática”, etc.; además de los gastos para construcciones públicas registrados en “Obras Públicas” y adquisiciones contabilizadas en el grupo “Gastos de Capital” que corresponden a adquisiciones importantes en Bienes Muebles.
3. RECURSOS FINANCIEROS (presupuestarios) Donde es posible establecer un indicador de Eficiencia en la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal para los diferentes gastos corrientes, de producción o gastos en inversión, según la naturaleza de la institución, y que se han utilizado en el proceso de desconcentración de acuerdo a su correspondiente registro contable. Para ello se relaciona el gasto devengado vs el gasto codificado en cuentas principales de gastos.

Modelos de Gestión

Según la propuesta técnica estudiada, el Modelo tiene por objetivo explicar de manera pormenorizada el funcionamiento integral del proceso de desconcentración, los instrumentos, las acciones y procesos necesarios para poder llegar con la gestión institucional desconcentrada y la prestación de los servicios públicos a los territorios.

Entonces, con la intención de llevar adelante un proceso de desconcentración organizado, a través del cual se fortalezca el proceso implementado y se continúe construyendo equidad y cohesión territorial, se amplíe la cobertura y calidad de los servicios públicos y se consolide el Estado en el territorio, definieron un “Modelo para la desconcentración” para las entidades de la Función Ejecutiva (SENPLADES 2014, 60), el cual se explica a través de los ejes y etapas que constan en el siguiente gráfico:

Gráfico 7

7 Modelo de gestión de la desconcentración ejes y etapas



Fuente: (SENPLADES 2014, 59). Presentación sobre “Conceptualización del Modelo de Desconcentración”, noviembre de 2013.

Visto de este modo la desconcentración reúne, teóricamente, una serie de instrumentos tales como lineamientos, ejes y etapas a fin de consolidar dicho proceso en las entidades de la Función Ejecutiva, sin embargo la idea del presente trabajo es describir las herramientas claves que permitirían hacer efectivo la propuesta de desconcentración. Una de estas herramientas se evidenció en la etapa de diseño, en la cual se buscaba establecer y clarificar las competencias que corresponden a cada institución, las facultades y atribuciones para su ejercicio; y, las actividades, productos y servicios de acuerdo a su presencia y vocación territorial, así como a su nivel de desconcentración. El establecimiento de modalidades y tipologías de prestación, cobertura territorial, estándares, población objetivo y capacidad de atención también se diseñó en esta etapa.

Finalmente, para determinar las estrategias de sostenibilidad de estos estándares y los mecanismos de regulación y control, a fin de garantizar su cumplimiento, así como los

objetivos e impactos sociales esperados con su prestación, el Gobierno dispuso que cada entidad debía elaborar dos importantes instrumentos: una Matriz de Competencias, y un Modelo de Gestión.

A través de la Matriz de Competencias buscaron detallar la presencia territorial, así como los servicios que ofertaba cada entidad. La metodología de la matriz de competencias debía establecer parámetros más técnicos y a su vez estándares para la deconstrucción y construcción de las estructuras institucionales. Posteriormente, atañe el Modelo de Gestión, en el cual el propósito fue identificar los niveles de prestación de los productos y servicios que cada Cartera de Estado brindaba.

Llevar a cabo estas acciones, implicó para el Ejecutivo difundir y socializar el proceso administrativo de organización en zonas de planificación, e impulsar las instancias de coordinación de las acciones del mismo en los territorios, con el fin de fortalecer el desarrollo territorial local, y de definir a los servicios públicos como prestaciones para los ciudadanos, y así satisfacer las necesidades de la colectividad con eficiencia, calidad y calidez, sin dejar de lado del régimen jurídico que aplica a cada instancia pública.

En los siguientes puntos a desarrollar de este análisis, se procederá a describir el ejercicio de la desconcentración en el sector de Educación a fin de verificar si existió un aterrizaje de todo el abordaje conceptual antes descrito, toda vez que esta Cartera de Estado ha efectuado algunas reformas institucionales y ha sido parte del proceso de desconcentración en los niveles territoriales del Estado Ecuatoriano.

Capítulo Tercero

3. El Modelo de Gestión desconcentrado en el sector educación y sus estrategias de implementación (2007-2013)

La educación es un derecho fundamental, tiene un valor intrínseco y por lo tanto guarda relación con el incremento de la productividad, fortalecimiento de la participación social y de la democracia, reducción de la pobreza e inequidad en el ingreso, efectos positivos en la salud física y mental de las personas, pero por sobre todo, permite la inclusión activa de los excluidos (Ponce 2010, 23). El autor Amartya Sen señala que *“la educación constituye un componente clave en el desarrollo de un país, bajo el concepto de desarrollo definido como “la expansión de las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que ellos valoran y tienen razones para valorar”* (Sen 2001, 25)

A través de los capítulos anteriores se pudo evidenciar los distintos momentos que los procesos relacionados con las políticas de desconcentración institucional y su implementación, sin lugar a dudas, cada sector de la Función Ejecutiva ha mostrado cambios sustanciales, nudos críticos, nuevos esquemas, etc, al momento de iniciar la implementación de un modelo desconcentrado de sus respectivos servicios, esto debido a que cada sector tiene características propias en cuanto al tipo de servicios que ofrece, universo poblacional al que atiende, así como actores políticos y sociales que intervienen en la definición de políticas públicas a fin de contar con servicios de calidad por parte del Estado. En el caso del sector educación, por ejemplo, debe considerarse que no se trata solo de la prestación de un servicio, sino de la garantía de un derecho; su organización administrativa; políticas nacionales; la composición y características del magisterio nacional; la necesidad de infraestructura adecuada; la incorporación de la sociedad civil en la prestación del servicio; entre otras, que complejiza el sector; y son reconocidas por el propio Ministerio como nudos críticos, como se verá más adelante. Sin embargo, para efectos de este análisis nos concentraremos exclusivamente en describir el enfoque institucional de la desconcentración del sector.

Las iniciativas de desconcentración, así como los planteamientos alrededor de la descentralización estatal, se han impulsado en dos momentos caracterizados por escenarios políticos cuyas diferencias son claramente notorias. El primero se da en el marco de los procesos de modernización del Estado ecuatoriano que se consagran con la aprobación de la Ley de Modernización y el segundo proceso que se llevó a cabo en el mandato del Presidente Correa relacionado con la elaboración de la Constitución del 2008 (Peña 2011, 50). En ambos casos la característica principal en relación a la prestación de los servicios es que éstos sean eficientes, eficaces y que permitan una transformación institucional, aunque las propuestas de fondo sean considerablemente distintas, puesto que el planteamiento de la modernización radica en la poca credibilidad que tiene la gestión local para lograr eficiencia y eficacia, por lo que motiva a una intervención jurídica e institucional al sector privado; en cambio a través de la Constitución del 2008 se habla políticas públicas que fortalezcan las capacidades institucionales y que los servicios que tengan a cargo sean garantizados por el Estado, lo cual implicó, como se señaló en capítulos anteriores, la recuperación de las facultades de rectoría, regulación y control. Y aún dentro de este segundo enfoque se puede verificar matices en cuanto a la visión, dependiendo de los titulares del Ministerio rector.

En todo caso, como lo señala Peña, *“si la opción es abrir la participación al sector privado la desconcentración institucional, aunque es igual de necesaria, cambia su orientación a una gestión institucional relacionada principalmente con las facultades de regulación y o prestación de servicios administrativos que faciliten las acciones del sector privado. Es así que con dos concepciones diferentes del rol del Estado se plantean, contenidos y competencias, dos procesos de desconcentración distintos”* (Peña 2011, 50). Vale la pena al respecto, sin embargo, diferenciar el sector privado como actores con fines de lucro en una determinada actividad; de la incorporación de la sociedad civil, como actores sociales, parte de la comunidad educativa (padres, estudiantes, organizaciones), cuya orientación es de carácter participativo y, por tanto, radicalmente distinta.

Consecuentemente, para efectos de este estudio, se ha considerado el sector de educación a fin de poder describir desde esta instancia los procesos de reforma institucional, los servicios prestados y la desconcentración en este sector, destacando de

esta forma si aquellos ejercicios responden al modelo teórico descrito que conlleva el acercamiento de los servicios de educación a los territorios. No es materia de este análisis la problemática social, política y cultural del modelo de gestión educativo.

3.1 Marco Legal de las Políticas Educativas

La Constitución de la República de 2008 pone a la planificación y a las políticas públicas como medios para alcanzar los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir. En ella se instituye que la planificación debe propiciar la equidad social y territorial, promover la igualdad en la diversidad, garantizar derechos y acordar principios rectores de la planificación del desarrollo. La máxima ley señala que el Plan Nacional del Buen Vivir es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, así como la programación y ejecución del presupuesto del Estado, entre ellos, el Ministerio de Educación, cuyas disposiciones son de observancia obligatoria para el sector público.

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) fue creado en la Constitución de 2008 (art. 279 y 280) y está integrado por el Consejo Nacional de Planificación, su Secretaría Técnica – SENPLADES–, los Consejos Sectoriales de política pública de la función ejecutiva, los Consejos Nacionales de Igualdad, los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los Consejos Ciudadanos Sectoriales y otras instancias de participación. Las unidades básicas de participación del Sistema son las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas (art. 248). El Sistema está normado en la Constitución de 2008, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFP (2010), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD (2010).

Adicionalmente, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Pública ha sido el instrumento que norma oficialmente el Sistema Nacional descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas y de la misma manera los relaciona, a la vez que articula y coordina la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno y a la vez los vincula. Este Código permite definir y regular la gestión integrada de las Finanzas Públicas en todos los niveles de gobierno.

Desde el primer Acuerdo Nacional “Educación Siglo XXI”, firmado en abril de 1992 (el segundo y el tercero fueron firmados en junio de 1996 y noviembre de 2004, respectivamente), el Ecuador ha venido realizando grandes esfuerzos para definir, por lo menos en el sector educativo, una Agenda de mediano y largo plazo. El mandato ciudadano expresado en la Consulta Popular, del 26 de noviembre de 2006, dio como resultado las políticas del Plan Decenal de Educación (2006 – 2015) las cuales posteriormente se convirtieron en políticas de Estado (Illescas 2013, 13).

Así mismo, el Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2013 estableció en lo que referente a educación, dos objetivos nacionales; los objetivos 2 y 4, mismos que están vinculados directamente con educación y que establecen las siguientes políticas y metas (SENPLADES 2007, 10):

- Objetivo 2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.

Política 2.2 Garantizar la igualdad real en el acceso a servicios de salud y educación de calidad a personas y grupos que requieren especial consideración, por la persistencia de desigualdades, exclusión y discriminación.

Política 2.8 Garantizar la atención especializada durante el ciclo de vida a personas y grupos de atención prioritaria en todo el territorio nacional, con corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia.

Política 2.9 Garantizar el desarrollo integral de la primera infancia a niños y niñas menores de 5 años.

Meta 2.4. Universalizar la tasa neta de asistencia a Educación Básica Media y Básica Superior.

Meta 2.5. Alcanzar una tasa neta de asistencia a Bachillerato del 80%.

Meta 2.6 Universalizar la cobertura de programas de primera infancia a niños y niñas menores de 5 años en situación de pobreza y alcanzar el 65% a nivel nacional.

Meta 2.7. Reducir el analfabetismo en la población indígena y montubia entre 15 y 49 años al 4%.

Objetivo 4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía

Política 4.1 Alcanzar la universalización en el acceso a la Educación Inicial, Básica y Bachillerato y democratizar el acceso a la Educación Superior.

Política 4.2 Promover la culminación de los estudios en todos los niveles educativos.

Política 4.4 Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades para la generación de conocimiento y la formación integral de personas creativas, solidarias, responsables, críticas, participativas y productivas, bajo los principios de igualdad, equidad social y territorialidad.

Política 4.5 Potenciar el rol de docentes y otros profesionales de la educación como actores clave en la construcción del Buen Vivir.

Política 4.8 Impulsar el diálogo intercultural como eje articulador del modelo pedagógico y del uso del espacio educativo.

Meta 4.1. Aumentar el porcentaje de personas entre 16 y 24 años con educación básica completa al 95%.

Meta4.2. Aumentar el porcentaje de personas entre 18 y 24 años con bachillerato completo al 78%.

Meta 4.3. Reducir el abandono escolar en 8° de Educación General Básica y 1° de bachillerato al 3%.

Meta 4.4. Aumentar el acceso a Internet en establecimientos educativos al 90%.

Por su parte, la Ley Orgánica de Educación Intercultural, dispone en el Artículo 6 el garantizar la aplicación obligatoria de un currículo nacional, tanto en las instituciones públicas, privadas y fiscomisionales, en sus diversos niveles: inicial, básico y bachillerato; y, modalidades: presencial, semi-presencial, a distancia y virtual. En relación a la diversidad cultural y lingüística, se aplicará en los idiomas oficiales de las diversas nacionalidades del Ecuador. El diseño curricular considerará siempre la visión de un Estado plurinacional e intercultural. El currículo se complementa de acuerdo a las especificidades culturales y peculiaridades propias de las diversas instituciones educativas que son parte del Sistema Nacional de Educación (LOEI 2011).

Por otro lado, en lo concerniente al proceso de desconcentración del servicio educativo, la LOEI organiza a la estructura educativa en: 1 planta central, 9 zonales, 140 distritos y 1.117 circuitos, pretendiendo de esta manera el asegurar que la interculturalidad atraviese a todo el sistema educativo y garantice la participación de los actores del sistema educativo (MINEDUC 2012).

La LOEI, en sus Artículos 28 al 33, señala la definición del nivel zonal a través de las coordinaciones zonales y de distritos educativos, define la planificación y coordina las acciones de los distritos educativos, y realiza el control de todos los servicios educativos de la zona de conformidad con las políticas definidas por el nivel central. Cada zona está conformada por la población y el territorio establecido por el Plan Nacional de Educación y debe atender a la diversidad cultural y lingüística de cada población, garantizar y realizar el control de aplicación de las políticas en todos los servicios educativos de la zona, de conformidad con lo definido por el nivel central. Su estructura y funcionamiento es definido a través del reglamento pertinente.

Por otro lado, para efectos de completar los procesos institucionales llevados a cabo por el nuevo modelo educativo impulsado por el Ministerio de Educación, que se desarrollará más adelante, es importante particularizar el papel del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL). El INEVAL, el cual fue creado en noviembre del 2012, y fue el organismo encargado de cumplir con el objetivo de realizar la evaluación integral interna y externa del Sistema Nacional de Educación y establecer los indicadores de la calidad de la educación, que se aplicarán a través de la evaluación continua de los

siguientes componentes: gestión educativa de las autoridades educativas, desempeño del rendimiento académico de las y los estudiantes, desempeño de los directivos y docentes, gestión escolar, desempeño institucional, aplicación del currículo, entre otros, siempre de acuerdo a los estándares de evaluación definidos por la Autoridad Educativa Nacional y otros que el Instituto considere técnicamente pertinentes.

Como consecuencia a toda esta normativa el proceso de desconcentración pretendía buscar e impulsar el desarrollo integral del país en el marco de la realidad plurinacional e intercultural y acercar los servicios públicos a los ciudadanos en los niveles central, zonal, distrital y circuital.

En este sentido, en los siguientes puntos se describirán aquellos eventos, propuestas y herramientas que fueron planteadas en pro de una reingeniería y reestructuración institucional del sector educativo, con el fin de orientar su gestión a la base legal constitutiva y a las políticas emitidas por el Estado; iniciando así su propuesta de cambio organizacional bajo el concepto de un *nuevo modelo de gestión educativa*.

3.2 Descripción de antecedentes del modelo de educación antes del 2007: elementos, alcance, cobertura, calidad.

El Ministerio de Educación contaba con una planta central que realizaba funciones que podían realizarse en localidades más cercanas a la ciudadanía, 3 Subsecretarías Regionales que no abarcan el territorio nacional de forma integral y 24 Direcciones Provinciales con niveles administrativos y de gestión bastante criticables; así como problemas de acceso para una gran parte de la población, en especial los habitantes de zonas rurales del país.

Según el Ministerio de Educación, existía en el país una sub-oferta de servicios educativos, en especial en los niveles de educación inicial y de bachillerato, así como una sub-oferta de servicios de asesoría pedagógica. La planificación de la oferta educativa, se realizó en gran medida en Direcciones Provinciales que tenían una jurisdicción territorial extensa, lo cual dificultó el conocimiento de realidades locales y de la demanda educativa real. Adicionalmente, la distancia entre las Direcciones Provinciales y los establecimientos

educativos, eran una barrera para la ejecución de recursos educativos (MINEDUC 2010, 4-8).

A inicios del año 2006, se elaboró un diagnóstico del sector educativo, en el cual fueron señalados como nudos críticos los siguientes:

Tabla 5
5 Nudos Críticos de la Institucionalidad de Educación 2006

1	Falta de políticas y planificación nacionales del sector para el mediano y largo plazo y de estrategias de inversión (MINEDUC 2010, 15).
2	Desorganización administrativa y orgánica en el sistema educativo. Ausencia de rectoría en el sector. Falta de posicionamiento del país en foros educativos internacionales. Ausencia de representatividad en redes, consejos y comisiones.
3	Cobertura ineficaz del sistema en todos sus niveles: Falta de partidas docentes, Magisterio con gran porcentaje de maestros en edad jubilar, inequitativa distribución del recurso humano, necesidad de una mejora en la formación inicial, de diseño de una programación para la capacitación continua y el perfeccionamiento de los docentes y del desarrollo de una política salarial.
4	Oferta educativa poco pertinente: Altos índices de analfabetismo, años lectivos repetidos y deserción. Necesidad de la formulación de un modelo educativo y de una revisión curricular que respondan a la demanda presente y a los perfiles de salida requeridos.
5	Sistema sin evaluaciones ni rendición de cuentas. Carencia de pruebas nacionales vigentes.
6	Serios problemas con infraestructura educativa atendida de forma coyuntural y no planificada. Falta de financiamiento para la adecuada atención. Poca racionalidad en la inversión. Equipamiento y dotación de materiales didácticos sin correspondencia con las necesidades.
7	Sistemas de información desarticulados con fallas en su concepción y estructura y sin soporte de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).

Fuente: (MINEDUC 2010, 15)

Elaboración: Propia

En el ámbito territorial, cabe anotar que si bien la temática de la descentralización en educación no es materia de este análisis, es necesario considerarla, pues en este período, el debate alrededor de descentralizar también se encontró inmerso en las políticas educativas, evidenciando de esta manera el rol de las intervenciones locales. Así, algunos de los

debates en torno a la descentralización, entendían a la descentralización como a la transferencia de las escuelas a las instancias municipales, lo que según sus impulsores podría resultar beneficioso, toda vez que al encontrarse en los niveles locales, tendrían mejor información que los funcionarios del gobierno central, y por lo tanto, mejores capacidades y argumentos para la toma de decisiones, mejora de su gestión, mejor desarrollo de capacidades, etc. Pero, por el otro lado, se argumenta que si las élites locales ganan control sobre la toma de decisiones a nivel local, entonces, el proceso conllevaría a la existencia de estructuras no democráticas en el proceso de toma de decisiones, como consecuencia de que el bienestar social no mejoraría; y en términos políticos, esto podría llevar a la consolidación de caudillismos locales. (Winkler 2000, 25) en (Ponce 2010, 114). Considero que en ambos casos se tiene una visión sesgada de la descentralización; en el primer caso, no se debe confundir la descentralización con la municipalización de la educación, pues en un sentido más amplio, la incorporación de actores locales no solo puede comprender al municipio; y en el segundo, la tesis de las élites locales y el caudillismo es solo un argumento clásico del centralismo para evitar la distribución del poder en el nivel local.

Finalmente, el debate al respecto ocupó buena parte de la agenda de reforma del sector en ese período, y aún hoy es necesaria una profunda investigación a fin de complementar de manera sustantiva el análisis empírico al respecto, y así clarificar ciertas definiciones en torno a estos enunciados relacionados.

En todo caso, se habla de que, las experiencias más relevantes en este sector, se dieron durante la década de los 90, donde se crearon 120 *Centros Educativos Matrices (CEM)*, cada uno conformado por 15 y 30 escuelas primarias y jardines de infantes⁵, las redes escolares eran administradas por los padres de familia y las comunidades. En comparación con el sistema anterior, donde una unidad administrativa tenía hasta 3000 centros educativos a su cargo, el programa de redes escolares autónomas, *Redes Amigas*, promovió la administración de escuelas a nivel de una red de entre 15 y 30 escuelas, administrada por una *Unidad Central Educativa (UCE)*. Posterior al año 1999, todas las

⁵ Estas reformas se implementaron a través de los programas (EB/PRODEC y Redes Amigas) con el apoyo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (Ponce 2010, 38)

escuelas que pertenecían a la *UCE* formaron una sola red, manejando un solo presupuesto y diseñando sus propios sistemas de incentivos a los profesores.

Sin embargo, el sistema afrontó la resistencia de un sindicato de profesores *Unión Nacional de Educadores UNE*, quienes afirmaban que las evaluaciones de los programas lideradas por estas redes, serían poco beneficiosas para algunos educadores (Ponce 2010, 38).

Las Direcciones Provinciales eran las responsables de la organización y aplicación de todo el sistema educativo. En la actividad docente, tenían una estructura orgánica similar a la Planta Central de Ministerio de Educación, reproduciendo un sistema disfuncional que no permitía acercar los servicios educativos a la ciudadanía.

Para profundizar en el análisis, podemos mencionar que parte de la información encontrada en las direcciones provinciales del MINEDUC, reflejaba un exceso de personal administrativo, o cargos directivos con carencia de perfiles acordes a los niveles técnicos requeridos, etc. Por otro lado, los continuos cambios institucionales hicieron que estos equipos profesionales sean débiles, con bajos niveles de formación, mal remunerados, entre otras limitaciones. Este escenario no favoreció para realizar un adecuado proceso de transferencia a los niveles locales. La mayor parte de procesos que gestionaban las Direcciones Provinciales no contaban con sistemas de información para un registro de ordenado, y se manejaban archivos físicos para sustentar la mayor parte de la información educativa de su jurisdicción.

Estas instancias institucionales locales servían a más de 2 millones de estudiantes del sistema educativo y más de 200.000 docentes. Entre otros procesos, realizaban trámites como la emisión de títulos y actas de grado, pases de año para estudiantes, estímulos y sanciones a docentes, es decir, sus responsabilidades se limitaban a aspectos administrativos, que no demandaban mayor preparación, pensamiento crítico sobre los temas de fondo que demanda la educación. Para la proporción de estudiantes y docentes que no habitaban en las capitales provinciales, el tiempo que tomaban estos trámites, se suma al tiempo de movilización que requerían, por lo que la suspensión de clases se hacía evidente.

El Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador – SIISE, señala que en el país, la situación del sector educativo se mide a través de dos aspectos: cuantitativo y cualitativo.

En el aspecto cuantitativo se utilizan indicadores de cobertura que permiten obtener información asociada a las tasas de escolarización, asistencia a clases, matrícula, deserción, etc. Y en los aspectos de calidad deben considerar el cumplimiento de los estándares educativos, la eficiencia escolar, los logros de las metas establecidas en el currículo, los niveles de desempeño y otros aspectos que determinan la calidad de los servicios educativos.

Para medir la calidad en los niveles básicos y bachillerato, el Ministerio de Educación aplicó durante el período 1996-2007 las pruebas “*aprendo*”, mismas que fueron realizadas en cuatro ocasiones. Los resultados obtenidos por el Ministerio de Educación relacionados a las pruebas “*aprendo*” mostraron un bajo nivel de aprendizaje; en la mayoría de los casos, se observó que los alumnos dominaron mejor las destrezas que requerían de respuestas explícitas (INEVAL 2010, 4-8).

A partir del año 2008, el Ministerio de Educación realiza las pruebas “*ser*” a nivel nacional, en establecimientos públicos y privados, que se aplican a los estudiantes de cuarto, séptimo y décimo de Educación General Básica, y tercero de Bachillerato, en la áreas del currículo de Matemáticas y Lenguaje y Comunicación de manera censal, y de manera muestral en las áreas de Estudios Sociales y Ciencias Naturales en los años séptimo y décimo de Básica. Las pruebas SER tuvieron como objetivo determinar la calidad de enseñanza que ofrece el Sistema Nacional de Educación, SNE y mejorarla (INEVAL 2010, 4-8).

Posteriormente en el año 2009, el Ministerio de Educación, inició el proceso de evaluación interna y externa obligatoria a docentes y directivos de instituciones escolares (SER Maestros), evaluación que fue aplicada en conocimientos específicos, pedagogía y didáctica. Las Pruebas “Ser Maestro” eran un modelo de evaluación integral, diseñada por el INEVAL el cual integraba varios criterios internacionales y nacionales para conocer la práctica docente, sus conocimientos, su gestión, su liderazgo y sus habilidades sociales y emocionales. Este modelo inició su proceso de implementación en abril de 2016 en el magisterio fiscal, tomando en cuenta a los docentes que contaban con nombramiento definitivo y provisional (Espinoza 2016). Al respecto, existieron varias discusiones, pues al contar con estándares de evaluación internacionales los resultados no guardaban muchas

veces coherencia con la realidad nacional en relación a la formación y capacitación de los docentes. Sin embargo, los resultados de estas evaluaciones mostraron que el 32,8% están en niveles de excelencia y muy buenos, el 60% en condiciones de buenos o aceptables de acuerdo al sistema, evidenciando problemáticas tales como: la ausencia de programas de capacitación y/o actualización que permitan mejorar el desempeño del docente, al fortalecimiento curricular a la educación básica por un lado, y, a la improvisación en relación al nuevo Bachillerato General Unificado, BGU. Esta improvisación del BGU, desterraba a la metodología de la “educación técnica” con la cual se venía trabajando durante los anteriores años.

Los resultados que señalan las pruebas “*aprendo y ser*” así como las evaluaciones aplicadas en nuestro país, reflejaron la baja calidad de la educación y un insatisfactorio nivel de aprendizaje. Son diversos los factores que pueden asumirse como la causa de este problema, desde el aprendizaje del alumno, el desarrollo profesional de los docentes, el ámbito escolar, el ambiente institucional educativo, los planes de estudio, el entorno familiar, social y económico, entre otros.

Las metodologías empleadas en las evaluaciones “*aprendo y ser*” fueron diseñadas en paradigmas y objetivos que presentan diferencias importantes en su desarrollo y aplicación. De acuerdo a información del Ministerio de Educación, del Sistema Nacional de Medición de logros Académicos, “*Informe Aprendo 2007*”, se evaluaron de manera muestral a estudiantes de 3ro, 7mo y 10mo de educación general básica, a un total de 56.111 alumnos. Mientras que los resultados de las pruebas censales “*Ser Ecuador 2008*”, aplicadas a los estudiantes de 4to, 7mo y 10mo de educación general básica y 3ro de bachillerato, evaluaron a un total de 803.065 alumnos.

3.3 Modelo institucional de Gestión Educativa a partir del 2007.

El Gobierno del Presidente Correa, en general, planteó la necesidad de impulsar un proceso de Reforma Democrática del Estado para incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y articulación de las entidades públicas del Estado priorizando temas estructurales de interés nacional tales como educación, salud y bienestar social.

En este sentido, en apego a las normativas descritas tales como la Constitución del 2008, el Plan Decenal de Educación del 2015, el Decreto Ejecutivo No. 878, entre otros, permitieron establecer el proceso de desconcentración y la planificación zonal para impulsar la implementación de un nuevo modelo de gestión que considere las siete regiones del país definidas por la SENPLADES.

Desde el año 2007 el Ministerio de Educación, como ente rector del sector educativo, llevó adelante profundas transformaciones, especialmente vinculadas al incremento de cobertura de los servicios educativos y al mejoramiento de la estructura funcional. Para ello, se invirtió en la contratación de nuevos docentes, en la formación profesional de docentes, en la gratuidad total de los servicios educativos (eliminación del pago de USD.25 por matrícula), construcción y reparación de establecimientos educativos fiscales, entrega de textos y uniformes gratuitos alimentación escolar, entre otros.

En el 2008, el Ministerio de Educación inició varios ejercicios de participación colectiva, con el objeto de definir un modelo de gestión que establezca los roles y responsabilidades en cada uno de los niveles de gestión; así como, los perfiles y competencias de sus servidores. Sin embargo, el Ministerio sería quien determine las estrategias, procesos y metodologías que permitan implementar el nuevo modelo de gestión educativa en los distintos territorios (MINEDUC 2011, 2), evidenciando una cierta lógica centralista y controladora, cuyo resultado se demuestra en el **2010**, año en el cual esta Cartera de Estado era liderada por la Ministra Gloria Vidal, y se pone en vigencia un Nuevo Modelo de Gestión Educativa (NMGE) en base al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos aprobado por las instancias correspondientes, rediseñándose, paralelamente los procesos mediante los cuales se implementará dicho modelo, y conforme el criterio de la autoridad de turno. No obstante, para concretar el ejercicio de la desconcentración, evidentemente, como se manifestó en los capítulos anteriores, desde el órgano nacional de planificación se estableció la tipología de este sector, que para este caso fue una alta desconcentración de la gestión educativa y un bajo nivel de descentralización. Con esto, se establecieron más desde la planificación nacional, que desde el propio Ministerio, los procesos necesarios para efectos de impulsar una mayor presencia

institucional del sector en el territorio y la recuperación y fortalecimiento de la rectoría de la autoridad educativa nacional (ver ampliación en anexos).

En el mismo 2008, y a partir del 2009, el Gobierno intentó acciones para mejorar la calidad educativa, e institucionalizó la evaluación docente y estudiantil a través de las pruebas “SER” y “SER BACHILLER”.

a) Prueba SER 2008

Se aplicó en el año 2008 de manera censal a estudiantes de establecimientos educativos fiscales, fisco misionales, municipales y particulares, en los años: 4to, 7mo, 10mo de básica y 3ro de bachillerato, en las áreas de Matemática y Lenguaje (se incluyó Estudios Sociales y Ciencias Naturales de manera muestral en séptimo y décimo de Educación Básica).

Se evaluó a un total de 803.065 estudiantes. Las pruebas median destrezas fundamentales de dominios específicos de cada una de las áreas de aprendizaje evaluadas.

b) Prueba SER BACHILLER (2014 – 2016)

A partir del período escolar 2014-2015 el INEVAL realizó exámenes estandarizados a todos los estudiantes de 3ro de bachillerato que hayan aprobado las asignaturas del respectivo currículo de establecimientos educativos fiscales, fisco-misionales, municipales y particulares. Tenía cobertura nacional, de carácter censal y estaba dirigida a estudiantes que aspiraban a obtener su título de bachiller. Se evaluaron las asignaturas de matemática, lenguaje, ciencias naturales y estudios sociales (Drouet y Ponce 2017, 7).

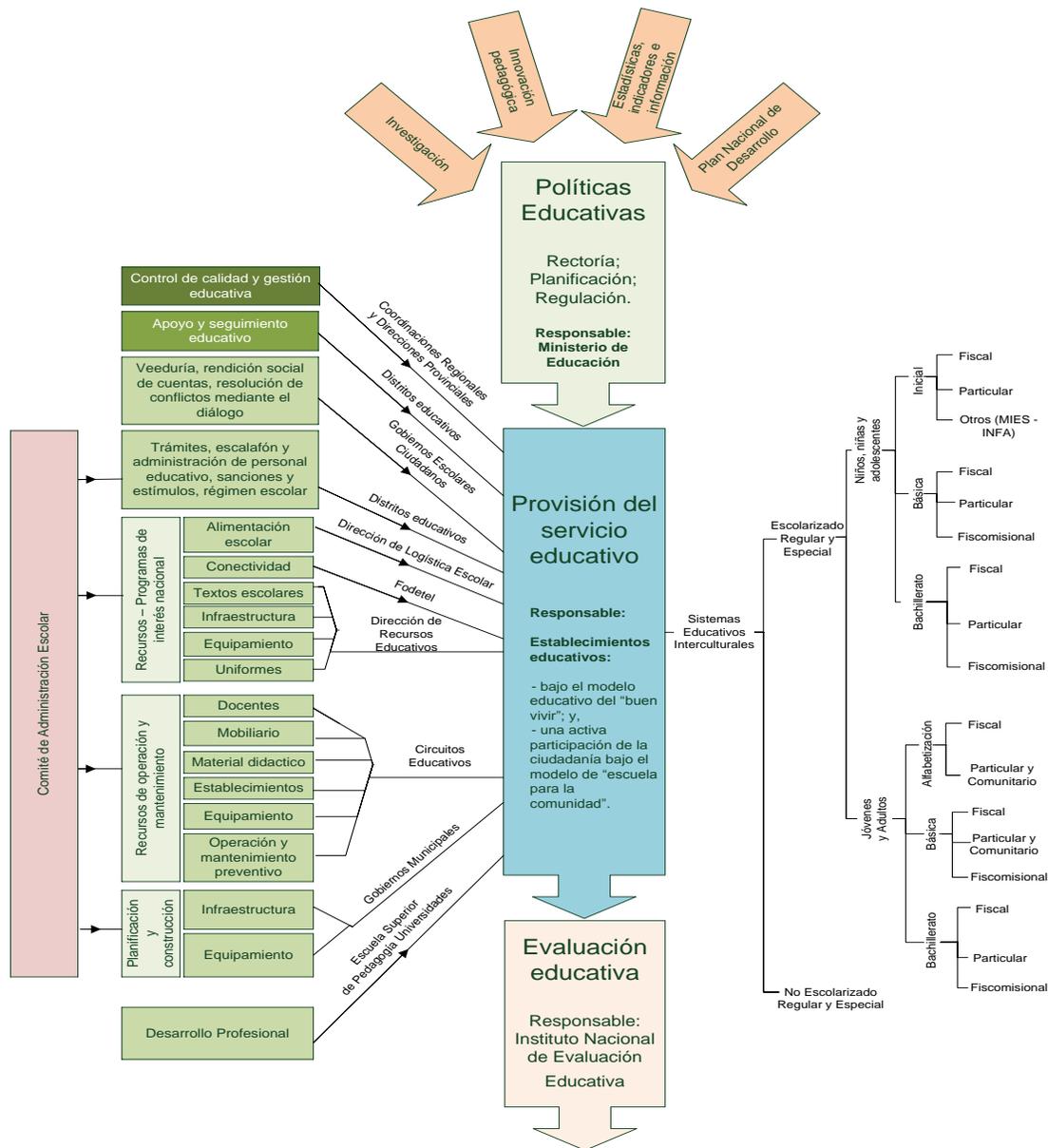
Complementariamente, el Ministerio de Educación implementó la capacitación docente masiva y de calidad a través del Proyecto “*SiProfe*”, y finalmente en el año 2011 se contó con un currículo actualizado y validado cuyo enfoque fue el de un Bachillerato Unificado. Éstas y otras acciones fueron emprendidas en los últimos años a fin de impulsar un avance concreto en el sector educativo.

En definitiva, para avanzar y mejorar la calidad de la oferta educativa pública el Ministerio de Educación implementó su nuevo Modelo de Gestión cuyo fin fue el

automatizar procedimientos que permitirían mejorar la atención al público y garantizar una oferta completa de servicios educativos, modelo que se encuentra contemplado en el capítulo cuatro de la Ley Orgánica de Educación Intercultural -LOEI-. Este modelo pretendía alcanzar una alta desconcentración de la gestión educativa, lo cual significaba acercar el Estado a la población en términos de la prestación de servicios educativos y en el manejo eficiente de los recursos. Y para su operación, como se había mencionado anteriormente, se consideraron las 9 zonas, con sus 140 distritos y 1.134 circuitos.

En el gráfico a continuación, se puede observar al detalle la nueva conformación del modelo de gestión educativa, en la época del desarrollo de este trabajo:

Gráfico 8
8 Nuevo Modelo de Gestión Educativa



Fuente: Modelo de Gestión- Ministerio de Educación

Específicamente, la propuesta de nuevo rol del Ministerio de Educación consistió en “garantizar el acceso y calidad de la educación inicial, básica y bachillerato a los habitantes del territorio nacional, mediante la formación integral, holística e inclusiva de niños, niñas,

jóvenes y adultos, tomando en cuenta la interculturalidad, 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” (MINEDUC 2011, 4). Pero dicho rol, era posible desempeñar en la medida en que este Ministerio debía ejercer la rectoría, regulación y planificación del sistema de educación nacional, a través del diseño de las políticas públicas educativas, desde el nivel central (MINEDUC 2011, 4). El diseño de estas políticas tuvo sus bases sobre la investigación, innovación pedagógica, estadísticas, indicadores e información relacionada a la educación y fue direccionado por el Plan Nacional de Desarrollo. La provisión del servicio educativo se brindó en establecimientos fiscales, particulares y fiscomisionales bajo el modelo del “buen vivir”, con la participación activa de la ciudadanía y bajo el concepto de “Escuelas para la Comunidad.” El sistema nacional de educación contempló los sistemas educativos interculturales en lengua española y en lenguas ancestrales.

Para posibilitar la provisión de servicios educativos de calidad se contó con un sistema de control de calidad y gestión educativa bajo la responsabilidad de las Coordinaciones Regionales y Direcciones Provinciales. 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. En este punto, cabe recalcar que a fin de poder contar con información actualizada y levantada desde los propios territorios, fue necesario el contingente de la planta docente, con lo cual se buscó mantener una constante retroalimentación de los insumos técnicos y pedagógicos que se contemplaban dentro del nuevo modelo de gestión del MINEDUC, lo cual en muchos de los casos significó una carga de trabajo adicional a la docencia.

Gráfico 9
9 Modelo de Prestación de Servicios



Fuente: Oferta óptima de Servicios Público (MINEDUC 2014, 6)

3.3.1 Niveles de desconcentración del Nuevo Modelo de Gestión Educativa

En el nivel central, se debió mantener la rectoría del sector, aquí se definió la política y normativa educativa; se reguló el sistema educativo por medio de la definición de estándares, diseño del currículo nacional y sistemas de mejoramiento e innovación pedagógica, escalafón, desarrollo de los profesionales de la educación; y se realizó la planificación educativa nacional, con la ejecución de los macroprocesos de fundamentos educativos, calidad y equidad educativa, desarrollo profesional educativo y Educación Intercultural Bilingüe.

Así mismo, desde el Viceministerio de Gestión de la Educación, quien sería el encargado de mantener la planificación y control, a nivel nacional, de los servicios educativos, a través de los macroprocesos de coordinación educativa, administración escolar, apoyo, seguimiento y regulación de la Educación, se debía también coordinar con sus niveles desconcentrados.

El nivel zonal, con 7 Coordinaciones Zonales, una Subsecretaría de Educación del Distrito Metropolitano de Quito y una Subsecretaría de Educación del Distrito de Guayaquil, serían los encargados de definir la política y normativa complementaria, la planificación zonal y la regulación zonal, así como de coordinar las acciones de los distritos educativos de la zona y realizar el seguimiento y control de todos los servicios educativos de su correspondiente territorio (MINEDUC 2011, 5).

Las dos Subsecretarías de Quito y Guayaquil contaban con las mismas atribuciones y responsabilidades que las Coordinaciones Zonales y, por tanto, se encargaban de ejecutar los mismos procesos. Fueron categorizadas de esa manera por la complejidad, importancia estratégica y la alta concentración de los actores del Sistema Educativo, y tanto del Distrito Metropolitano de Quito cuanto de la zona de Guayaquil-Durán-Samborondón.

La relación con los demás niveles como Planta Central, Distritos Educativos y Circuitos Educativos es la misma que la de las zonas, esto es, el nivel distrital realizaba la planificación distrital, la gestión de proyectos, realizaba trámites, tenía a cargo el brindar atención al ciudadano y realizar la coordinación, el monitoreo, asesoría y auditoría educativa de los servicios educativos del territorio. Cada distrito debía contar con servicios educativos en todos sus niveles y modalidades. El Nuevo Modelo de Gestión Educativa que se implementó en los distritos educativos debía vincular a las comunidades en el control de la gestión educativa, en coordinación con el o los cantones, mejorando la gobernabilidad del sector y protegiendo los recursos humanos y financieros relacionados con cada territorio (MINEDUC 2011, 5).

En el nivel circuital, se articuló el trabajo en red de unidades educativas vinculadas a una unidad administrativa y al territorio en el que se encuentran. Además de gestionar y administrar los recursos del circuito, la unidad administrativa articulaba los servicios de las instituciones educativas enlazadas con la comunidad y brindaba asesoramiento pedagógico a las unidades anexas bajo un modelo educativo propio, con estándares de calidad determinados a partir de las políticas diseñadas en el nivel central (MINEDUC 2011, 6). En cada circuito educativo se determinó la oferta educativa en los niveles inicial, básico y bachillerato. Cada circuito educativo debía contar con una instancia de sociedad civil organizada denominada “Gobierno Escolar”, este espacio tenía a cargo el realizar control y

veeduría ciudadana de la gestión educativa, rendición social de cuentas y, constituía además, la primera instancia de resolución de conflictos mediante el diálogo (MINEDUC 2011, 6).

A continuación un resumen de los productos y servicios asignados a cada nivel desconcentrado, y el rol del nivel descentralizado (municipal):

Tabla 6
6 Productos y servicios por niveles

NIVEL DESCEN- CENTRADO	NIVEL	FACULTAD	PRODUCTOS/SERVICIOS
	Central	Rectoría Regulación Planificación	-Políticas educativas formuladas. - Estándares definidos. -Planificación Nacional realizada. -Sistemas de información para control y evaluación diseñados.
	Región	Coordinación Planificación Control	-Planes, programas y proyectos articulados a planes de desarrollo nacional y regional y su implementación regulada. -Regulación de la implementación de sistemas educativos, oferta educativa, modalidades y régimen escolar.
	Distrito	Planificación Coordinación Control Gestión	-Sistemas de control de calidad aplicados a nivel distrital. -Control e implementación de planes, programas y proyectos. -Asesoramiento pedagógico para los distintos niveles y modalidades educativas del territorio. -Evaluación de la gestión educativa
	Circuito	Planificación Control	-Administración de recursos de operación y mantenimiento de unidades educativas. -Planificación y Ejecución de actividades interculturales. -Supervisión de proyectos de infraestructura y equipamiento. -Ejecución de programas de formación continua.

Fuente: Ministerio de Educación, tomado de (Illescas 2013, 23)

Tabla 7

Tabla 7
 Productos y servicios descentralizados

NIVEL	FACULTAD	PRODUCTOS/SERVICIOS
Municipios	Planificación	-Planificación técnica de infraestructura escolar. -Adecuación y recuperación de infraestructura de establecimientos educativos.
Municipios	Gestión	-Diagnóstico de las necesidades de infraestructura educativa. -Establecimientos dotados de recursos educativos de infraestructura y equipamiento

Fuente: Ministerio de Educación, tomado de (Illescas 2013, 23)

Sobre estos productos y servicios descentralizados que constan en el modelo de gestión originalmente planteado, debe recordarse, sin embargo, que con las enmiendas constitucionales del 2015, se eliminó la competencia de la planificación, construcción y mantenimiento de infraestructura educativa a cargo de los gobiernos municipales, por lo que, esta identificación de productos y servicios perdió vigencia. La justificación dada para esta enmienda radicó en la inconveniencia de dividir la competencia, pues según el gobierno central, no resultaba apropiado que el nivel de gobierno prestador del servicio dependa de la infraestructura que planifique, construya y mantenga otro nivel de gobierno, el municipal. Con lo cual se eliminó el único elemento descentralizado en el modelo de gestión educativa.

3.4 Estrategias Implementadas en el proceso de desconcentración a partir del 2007: Los proyectos pilotos: “La Estrategia de Corto Plazo / El Estado a tu Lado” y el Proyecto “Distritos y circuitos administrativos de planificación del Buen Vivir”.

3.4.1 Pilotajes de: La Estrategia de Corto Plazo – El Estado a tu lado.

Ahora bien, para implementar este modelo teórico de desconcentración, no solo en educación, se ejecutaron algunas estrategias territoriales. Así, para efectos de iniciar el proceso de desconcentración, ya de manera efectiva en los territorios, se determinó primeramente la necesidad de dotar de productos y servicios de varias Carteras de Estado de manera integral en algunas de las zonas más desprovistas del país, a través de una estrategia piloto denominada “*El Estado a tu lado*”, la cual en un inicio se la denominó “*Estrategia de Corto Plazo - ECP*”. Esta diferenciación se la realizó básicamente debido a que en el marco del pilotaje del “Estado a tu lado”, se consideraron únicamente 3 distritos administrativos: Jama – Pedernales, Joya de los Sachas y Sigchos, con lo cual se buscó visibilizar los productos y servicios de los Ministerios de Salud, Educación e Inclusión Social. Posteriormente ya se habla de la Estrategia de Corto Plazo cuando más Carteras de Estado evidencian el trabajo intersectorial y se involucran en la prestación de sus productos y servicios en las 9 zonas de planificación.

Del “El Estado a tu lado” se dice “[...] busca el Estado a la ciudadanía para garantizar los derechos de las y los ecuatorianos a través de una prestación eficiente y cálida de los servicios públicos. La desconcentración permite obtener una gestión pública eficiente y vinculada a la gente.” (SENPLADES 2011, 4-5).

La “*Estrategia de Corto Plazo - ECP*”, por su parte, consistía en desconcentrar en las zonas administrativas de planificación, productos y servicios previamente definidos por aquellos Ministerios participantes según sus respectivas matrices de competencias, esto con el objetivo de garantizar la calidad, eficiencia, transparencia, continuidad y mejoramiento constante de la provisión de productos y servicios en los territorios. Se implementó una oficina distrital que acoja a representantes de los Ministerios de Educación, Salud Pública e

Inclusión Económica y Social (personal contratado o ubicado en partidas creadas para el efecto o transferidas desde Direcciones Provinciales). Estos fueron representantes, que preferiblemente contaban con un perfil similar al del Director Distrital (desarrollado por cada Ministerio según sus especificidades), los cuales estarían encargados de progresivamente, implementar los modelos de gestión de cada Ministerio, mismo que suponían estar enmarcados en los procesos de reforma estatal.

Los Distritos Administrativos que fueron seleccionados preliminarmente para la implementación de la ECP fueron los siguientes:

Tabla 8
8 Distritos Administrativos ECP

Zona	Provincias	Distrito Preliminar
1	Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos	San Lorenzo
2	Pichincha, Napo, Orellana	Joya de los Sachas
3	Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza	Sigchos
4	Manabí, Santo Domingo	Pedernales/El Carmen
5	Guayas, Los Ríos, Sta Elena, Bolívar, Galápagos	Chillanes
6	Azuay, Cañar, Morona Santiago	Sigsig/Camilo Ponce E.
7	El Oro, Loja, Zamora Chinchipe	Zapotillo
8	Guayaquil, Durán, Samborondón	Guayaquil
9	Distrito Metropolitano de Quito	Quito

Fuente: SENPLADES (SENPLADES 2014, 15)

Por otro lado, los objetivos que perseguía este pilotaje consistían en:

- Reposicionar la política de reforma institucional y desconcentración del Ejecutivo.
- Impulsar los procesos sectoriales de reforma y desconcentración

- Generar políticas, lineamientos y estrategias para lograr un proceso ordenado de desconcentración.
- Implementar un proceso de desconcentración con enfoque en la prestación de servicios.

Para lograr los resultados esperados en el ejercicio de la implementación de la ECP, fue imprescindible el apoyo político que debían brindar las autoridades de las Carteras de Estado participantes, para lo cual se debió considerar los tiempos de ejecución de la ECP, la necesidad de contar con un/a representante de cada Ministerio con capacidad en la toma de decisiones y con dedicación a tiempo completo a la coordinación de la ECP.

Además, se requirió del aporte de funcionarios responsables de las instancias Administrativa, Financiera, RRHH, Comunicación Social, Asesoría Jurídica, Territorialización y las instancias técnicas, específicas a cada Ministerio, que debían participar en la ECP mediante la identificación y desconcentración de los productos y servicios contemplados para la ECP.

Así mismo, el trabajo de articular a los Gobiernos locales y los procesos logísticos que se darán en los territorios identificados, requirieron de la conformación de equipos de trabajo locales por cada sector, en cada uno de los 9 territorios. Algunas de las actividades que dichos equipos debían desarrollar, incluyeron la elaboración de una línea de base de la demanda de productos y servicios en sus respectivos territorios, la articulación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el apoyo logístico de la implementación de las representaciones intersectoriales en los territorios, los procesos administrativos y financieros que se den de forma desconcentrada, la gestión de recursos humanos y la implementación de la estrategia comunicacional.

Consecuentemente, los Equipos locales de la ECP debían ser capacitados sobre los Modelos de Gestión de los Ministerios participantes, el proceso de Reforma Democrática del Estado y la Estrategia de Corto Plazo.

A continuación, se muestra en el siguiente gráfico las fases diseñadas para el desarrollo de esta estrategia:

Gráfico 10
10 Fases de la Estrategia de Corto Plazo – ECP



Fuente: (SENPLADES 2014, 18)

En este sentido, para la selección de productos y servicios a desconcentrarse se definieron los siguientes lineamientos y criterios básicos (Vance 2011, 5):

- La articulación entre los productos y servicios de cada Ministerio, para apuntalar las estrategias de desarrollo social integral en los territorios.
- La complementariedad de productos y servicios.
- Un alto volumen de usuarios de los productos y servicios a desconcentrarse.
- Criterios sectoriales de selección de productos y servicios, de acuerdo a los programas y proyectos prioritarios y emblemáticos de cada Ministerio.

Se debe tomar en cuenta que los Distritos Administrativos seleccionados para la ECP, se constituyeron como un modelo a seguir, mismos que debían recibir todo el apoyo por parte de los Ministerios sectoriales, SENPLADES y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Esto implicó un enfoque particular de mediano y largo plazo sobre el territorio por parte de estas entidades. Al ser un referente en el proceso de reforma, era

importante garantizar el funcionamiento eficiente, efectivo, transparente y continuo de los procesos desconcentrados. Si bien, la implementación de la ECP en los territorios debía ser inmediata, se debía garantizar la continuidad de la provisión de los productos y servicios a desconcentrarse.

Este pilotaje para el Ministerio de Educación, consistió en presentar los siguientes productos y servicios (SENPLADES 2014, 5):

- Aulas tecnológicas comunitarias, junto con un programa de alfabetización digital.
- Red de Educación inclusiva.
- Implementación de Centros con modelo pedagógico de educación inicial.
- Sistema de monitoreo de crecimiento y nutrición de niños y niñas de educación inicial.
- Ampliación de la cobertura de 8avo, 9no y 10mo de educación básica en los establecimientos educativos.

Posteriormente, mediante la acumulación de estas experiencias y la generación de propuestas para mejorar la calidad de vida y cobertura en la prestación de servicios públicos, por disposición presidencial se inicia la implementación del modelo de desconcentración en los distritos y circuitos administrativos de planificación, entendiendo a la desconcentración como el cambio de los procesos institucionales para prestar servicios públicos y la generación de complementariedades entre la presencia del Estado en los territorios, la prestación de servicios públicos y la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía (SENPLADES 2014, 45).

3.4.2 Distritos y circuitos administrativos de planificación del Buen Vivir.

El proyecto de implementación de los distritos y circuitos administrativos de planificación para el Buen Vivir, consistió en un ejercicio de aterrizaje mayor del modelo de desconcentración, identificando distritos modelos donde se pudiera experimentar una prestación integral real de los servicios de la Función Ejecutiva, por lo que se debió circunscribir a un número menor de territorios. Este proyecto inició en el 2012 por

disposición presidencial, y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo inicia el proceso de implementación de manera integral, en 3 distritos seleccionados: Jama – Pedernales, Joya de los Sachas y Sigchos. Este ejercicio, como parte del proceso de desconcentración del Ejecutivo, pretendía crear una nueva institucionalidad que trabaje de manera planificada en los territorios.

Para el efecto, se presentó un diagnóstico de la situación en los distritos, y consecuentemente se determinó un análisis de la oferta y demanda frente a los servicios y productos que pretenderían brindar como parte de la ejecución. Dicha responsabilidad recayó sobre las Carteras de Estado de: Salud, Educación e Inclusión Social.

Es así que, según el Gobierno, la noción de *cercanía del Estado* buscaba la incorporación del territorio en la distribución de la presencia de instituciones y servicios de “manera equitativa”, evitando por un lado, la concentración de instituciones y servicios en las grandes ciudades o poblados en detrimento de otros, y por otro lado repitiendo modelos económicos, sociales territorialmente inequitativos (Torres 2016, 16).

En términos generales, tanto la “Estrategia de Corto Plazo / El Estado a tu Lado” como el Proyecto “Distritos y circuitos administrativos de planificación del Buen Vivir”, constituyeron importantes esfuerzos por poner la práctica un modelo de desconcentración institucional y de servicios que se preste de manera integral, como un ejercicio de microplanificación “intersectorial” en el territorio. Los avances fueron significativos, pero no se lograron culminar, básicamente por la variación de las autoridades responsables de cada ministerio, así como por el financiamiento requerido para la construcción de estos territorios “ideales”; razón por la cual, las estrategias, no terminaron de implementarse.

3.5 Descripción del enfoque, objetivos, y metas del modelo desconcentrado de prestación de servicios de educación

Volviendo al enfoque sectorial, en el marco de estas experiencias, a través del Ministerio de Educación, se presentó como principal propósito para el sistema educativo ecuatoriano el brindar una educación, inspirada en principios éticos, pluralistas, democráticos, humanistas y científicos, que promueva el respeto a los derechos humanos, derechos colectivos,

desarrolle un pensamiento crítico, fomente el civismo; proporcione destrezas para la eficiencia en el trabajo y la producción; estimule la creatividad y el pleno desarrollo de la personalidad y las especiales habilidades de cada persona; impulse la interculturalidad, la solidaridad y la paz. Una educación que prepare a ciudadanos para la producción de conocimientos y para el trabajo (Zúñiga 2013).

Los objetivos planteados para el correcto funcionamiento del sistema educativo ecuatoriano fueron de tipo social, económico, político y cultural, así:

- *En el ámbito social:* Generar igualdad de oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población ecuatoriana, contribuir a la reducción y eliminación de la pobreza y a mejorar la equidad en la distribución de los recursos.
- *En el aspecto económico:* Fortalecer el talento humano para fomentar la ciencia y la tecnología, la innovación para generar mayor productividad y competitividad que contribuyan al desarrollo sustentable del país.
- *En lo político:* Desarrollar aprendizajes ciudadanos que posibiliten a los niños, niñas, jóvenes y adultos el ejercicio pleno de sus derechos y responsabilidades para ejercer una adecuada participación ciudadana en los espacios públicos y privados y;
- *En lo cultural:* Incorporar contenidos culturales en la educación que promuevan en el sistema educativo el reconocimiento del carácter pluricultural y multiétnico del país, la interculturalidad el rescate del patrimonio cultural tangible e intangible, para consolidar la identidad nacional.

Por otro lado, para el cumplimiento de las *metas* se plantearon los siguientes elementos, mismos que parten desde la definición de las políticas que se establecieron en el Plan Decenal, éstas se detallan a continuación (MINEDUC 2007, 4):

1. Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años.
2. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo.
3. Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente.

4. Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos.
5. Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las Instituciones Educativas.
6. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.
7. Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.
8. Aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.

3.6 Descripción de los indicadores de Institucionalidad y de Prestación de Servicios del modelo desconcentrado en el sector educación (2007-2013).

Además de la información cualitativa recopilada a través del levantamiento de información de las entidades involucradas en este proceso, se han hecho esfuerzos por compilar información territorializada de los servicios de educación en este período de análisis, es así que de manera complementaria a fin de contrastar de manera efectiva el ejercicio de la prestación de los servicios de educación, es necesario abordar toda la información relacionada con la nueva institucionalidad del sector educación (administrativo, financiero y de talento humano) y cómo esta estructura ha direccionado las políticas y resultados en torno a la calidad y cobertura.

Al ser las “Unidades Educativas del Milenio” UEM un proyecto emblemático del MINEDUC, los resultados que este pueda reflejar en relación a sus indicadores desde el punto de vista de la presencia institucional y de la oferta de servicios, constituyen un referente importante en la medición del acercamiento de la prestación de los servicios en el territorio, aclarándose que no se entrará en el análisis cualitativo de la efectividad de este modelo educativo, pues eso sobrepasa los límites y objetivos de la presente investigación. Pero también existieron otro tipo de proyectos en cuanto a la infraestructura, tales como centros educativos réplicas de las UEM, y otras repotenciadas.

Sin embargo, en referencia a la información de *otros* programas educativos, tales como las Instituciones Educativas Regulares, Aulas Unidocentes, Aulas Pluridocentes, Unidades Distritales de Apoyo a la Inclusión (UDAI) y, Centros Multiservicios, se puede decir que éstos responden a conceptos relacionados netamente a infraestructura diferenciándose de la propuesta integral contemplada en las UEM; por lo que para mantener coherencia con la política de desconcentración era necesario analizar su reubicación en respuesta al reordenamiento territorial de la oferta educativa.

Cabe indicar que, sin embargo, en la visión del Ministerio, además de la construcción de estas nuevas obras, se tenía que intervenir en la reparación y rehabilitación de obras existentes que se encontraban en buen estado; y que dentro de la estrategia de reordenamiento territorial se contempló la posibilidad de mantener la ubicación, puesto que su capacidad y estado cubría la demanda existente en el área y, por otro lado, cumplían con los estándares de calidad de infraestructura definidos por el Ministerio de Educación a través de la Dirección Nacional de Infraestructura Física (MINEDUC 2012, 21).

3.6.1 Institucionalidad:

La institucionalidad del sector, se puede ver reflejada claramente en el Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Educación, aprobado en el año 2012. Aquí podemos ver que desde el punto de vista de la institucionalidad y de la estructura organizacional del Ministerio, éstas se encuentran alineadas con una misión y con políticas determinadas en la Constitución de la República y demás normativa educativa.

Los procesos del Ministerio se ordenan y clasifican en función de su grado de contribución o valor agregado al cumplimiento de la misión institucional, mismos que son acatados por todas las zonas de planificación del sector de educación. Estos son:

Procesos gobernantes. Son aquellos que proporcionan directrices, políticas y planes estratégicos para el funcionamiento de la institución y son realizados por la máxima autoridad.

Procesos sustantivos. Son los procesos esenciales de la institución, destinados a llevar a cabo las actividades que permitan ejecutar efectivamente la misión, objetivos estratégicos y políticas de la institución.

Procesos adjetivos. Son aquellos que apoyan a los procesos gobernantes y sustantivos, se encargan de proporcionar personal competente, reducir los riesgos del trabajo, preservar la calidad de materiales, equipos y herramientas, así mismo incluyen aquellos que proveen servicios legales, contables, financieros y de comunicación.

“Procesos desconcentrados”. Son procesos gobernantes, sustantivos y adjetivos, que se ejecutan y generan productos y servicios en las instancias desconcentradas del Ministerio. En función del proceso de desconcentración el Ministerio de Educación cuenta con el nivel zonal, distrital y circuital.

Esta Cartera de Estado responde efectivamente a la tipología de alta desconcentración y baja descentralización, retomando lo que se había citado en los capítulos anteriores.

En el nivel **zonal**, la institucionalidad administrativa y financiera responde a las siguientes acciones (MINEDUC 2012, 18):

- Aplicar las políticas para la administración, gestión y control de los bienes y servicios.
- Elaborar y ejecutar el plan anual de adquisiciones de bienes y servicios del nivel zonal.
- Administrar los bienes, servicios y documentos del nivel zonal, controlar el estado de la infraestructura y realizar procesos de contratación de bienes, obras y servicios de ínfima cuantía.
- Administrar el presupuesto, autorizar los gastos, evaluar la ejecución presupuestaria de los distritos.
- Ejecutar por delegación modificaciones presupuestarias y contratación de personal administrativo y docente.
- Elaborar la proforma presupuestaria y controlar la gestión educativa, administrativa y financiera de los niveles desconcentrados bajo su competencia.
- Garantizar que la ejecución, evaluación y liquidación de su presupuesto se desarrolle con eficacia y eficiencia y monitorear, evaluar e informar a la Dirección zonal la ejecución presupuestaria de los distritos de su zona.

El nivel **distrital** tiene a cargo el diseñar las estrategias y mecanismos necesarios para asegurar la calidad de los servicios educativos del distrito, en todos sus niveles y modalidades, desarrollar proyectos y programas educativos, planificar la oferta educativa del distrito, gestionar las actividades de los circuitos educativos intercultural y o bilingües de su territorio y ofertar servicios a la ciudadanía con el objeto de fortalecer la gestión de la educación de forma equitativa e inclusiva con pertinencia cultural que responda a necesidades educativas especiales (MINEDUC 2012, 18).

El responsable es el Director Distrital. A continuación las atribuciones más importantes en el ámbito administrativo-financiero:

- Programar, dirigir y controlar las actividades administrativas y elaborar y ejecutar el plan anual de adquisiciones de bienes y servicios del distrito.
- Controlar los bienes del distrito, realizar la contratación de seguros de bienes, mantener la infraestructura, bienes del distrito y controlar la movilización y mantenimiento de vehículos.
- Realizar procesos de contratación de bienes, obras y servicios cuyos montos sean superiores a la ínfima cuantía
- Programar, dirigir y controlar las actividades financieras de la unidad distrital, proponer la programación presupuestaria del distrito y autorizar los gastos y pagos presupuestados.
- Administrar el presupuesto del distrito y monitorear, evaluar e informar la ejecución del presupuesto a las autoridades pertinentes.
- Ejecutar el control previo y concurrente de las transacciones y efectuar modificaciones presupuestarias del distrito

Finalmente, el nivel **circuital** comprende todas las instituciones educativas públicas, fiscomisionales y particulares del circuito educativo. Comprende una *Sede Administrativa del Circuito Educativo* a fin de garantizar el correcto funcionamiento administrativo,

financiero, técnico y pedagógico del circuito; brindar servicios a la comunidad de su territorio y asegurar la adecuada gestión de riesgos, el mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas fiscales y fiscomisionales que lo conforman, mediante una gestión presupuestaria eficiente y eficaz. El responsable es el Administrador del Circuito Educativo (MINEDUC 2012, 18).

Las funciones de planificación, coordinación, gestión y control se ejercerían por medio de un Consejo Académico, y para la gestión de los recursos y la ejecución presupuestaria de los servicios públicos, están vinculados a una sede administrativa.

El Consejo Académico está conformado por al menos tres miembros y como máximo siete miembros nombrados por los directores y rectores de las instituciones educativas del Circuito. La misión es articular las diversas instituciones educativas correspondientes al territorio delimitado en un conjunto de servicios que implementen coordinadamente y bajo un mismo plan para aplicar las políticas educativas de inclusión, calidad, inversión, mejoramiento pedagógico, gestión de riesgos y desarrollo local. Sus principales atribuciones son:

- Vigilar el cumplimiento de políticas y estándares educativos e impulsar la calidad educativa en establecimientos del circuito.
- Diseñar e implementar planes y programas de desarrollo educativo y gestión de riesgos del circuito.
- Elaborar estrategias de mejora continua del área pedagógica incluyendo el desarrollo profesional de directivos y docentes y diseñar e implementar programas educativos interinstitucionales.
- Elaborar el plan de inversión del circuito y dar seguimiento a la ejecución del mencionado plan.
- Generar espacios que permitan la participación ciudadana veedurías y control de la gestión educativa, con la comunidad de su territorio.

Las atribuciones más importantes en el ámbito *administrativo-financiero* que ahora corresponden a los niveles de planificación desconcentrada son:

- Elaborar y ejecutar planes operativos y de compras, realizar las adquisiciones y contrataciones, elaborar el inventario de activos fijos y administrar y custodiar bienes.
- Proveer de mobiliario, equipamiento, suministros y servicios básicos, además elaborar informes de requerimiento para la construcción y equipamiento de aulas de las instituciones fiscales y fiscomisionales del circuito.
- Coordinar con la división distrital la asignación y transferencia de fondos, administrar el presupuesto del circuito, elaborar la nómina del personal docente, administrativo y de servicios, realizar el pago de obligaciones económicas y realizar el informe de situación presupuestaria y contable del circuito.

Talento Humano:

A efectos de visualizar este componente, se considera el siguiente resumen, respecto a los niveles administrativos de desconcentración:

Tabla 9

9 Atribuciones - Talento Humano

ATRIBUCIONES REFERENTES A TALENTO HUMANO		
ZONAL	DISTRITAL	CIRCUITAL
<ul style="list-style-type: none"> - Optimizar el talento humano de las instituciones educativas de su jurisdicción y planificar y gestionar los planes de mejoramiento profesional del Magisterio. - Suscribir nombramientos y aceptar renuncias de autoridades, asesores y auditores educativos y autorizar a los docentes comisiones de servicios, licencias y traslados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar procesos de jubilación, ejecutar el proceso de ingreso al Magisterio apoyar la realización de pruebas de oposición, revisión documental de la lista de candidatos elegibles, coordinar la realización de clases demostrativas, expedir nombramientos. - Gestionar cambios de escalafón, tramitar licencias, comisiones de 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar las comisiones de servicios, conceder licencias al personal docente, elaborar acciones de personal para vacaciones y/o movimientos administrativos del personal, controlar el cumplimiento de asistencia, horarios y demás obligaciones de los profesionales educativos. - Coordinar las necesidades de contratación y

<p>- Suspender de sus funciones a autoridades y docentes en caso de conmutación o sumario administrativo, aplicar el régimen disciplinario en caso de servidores bajo la LOSEP y el Código de Trabajo, disponer de oficio la instauración de sumarios administrativos de directivos y docentes de las instituciones públicas.</p>	<p>servicio de docentes, ingresos y cambios de autoridades, actualizar la trayectoria docente y administrativa.</p> <p>- Aplicar el régimen disciplinario, realizar sumarios administrativos al personal sujeto al servicio público</p>	<p>reorganización del personal docente y administrativo</p>
---	---	---

Fuente: Acuerdo Mineduc 020-12 Estatuto Orgánico por Procesos

Elaboración: Propia

3.6.2 Prestación de servicios: Indicadores de Calidad, Indicadores de Cobertura.

En función de lo descrito en los capítulos en los cuales se desarrollaron los temas relacionados con los preceptos neoliberales, es evidente que las discusiones inherentes a la calidad de la educación ha estado ligada a argumentos ideológicos utilizados, en un momento, para el desmontaje de la idea de la educación como derecho y la instalación de la concepción de la educación como servicio, “servicio de calidad”, a manera de precisar.

Coincidimos en que solo en la medida en que se ha podido avanzar en la sustentación de la propuesta basada en la concepción de derechos, se ha logrado generar un terreno de diferenciación que permitió tenuemente, recoger el discurso de las distintas esferas sociales (Pulido 2012, 138)

Como se ha podido observar a lo largo de este trabajo, se ha realizado un análisis descriptivo tanto de los elementos teóricos como de los distintos momentos y procesos que se han dado en torno a la desconcentración, en este caso particular contado desde el sector educativo, por lo tanto, en el desarrollo del tema relacionado con la prestación de servicios, es importante mirar aquellos elementos también teórico-conceptual que se dan a partir del desarrollo metodológico descrito por el autor José Ramírez Alfaro (J. Ramírez 2001, 28), en su *análisis prospectivo del contexto*, pues se consideran aportes que ayudan a la comprensión de la construcción de los indicadores que se describirán a continuación.

Este análisis prospectivo cobra vital importancia en el momento que se inicia la planificación, pues es en esta fase donde los productos y servicios empiezan a definirse. La prospectiva busca identificar un futuro probable para permitir la construcción de un futuro deseable; sirve entonces para comprender la realidad y sus fluctuaciones, es entonces en base a esa realidad que las instituciones que tienen impacto social, como en este caso el educativo, puedan construir un futuro, en base a tendencias prevalecientes (para así orientar de manera clara sus políticas) y diseñando estrategias más eficaces para alcanzar sus objetivos.

Así mismo, podemos afirmar que según las fuentes consultadas (R. M. Torres 2010) y, (Ponce 2010, 17) los resultados en nuestro país en algunos aspectos de la calidad no son alentadores, así que ni la educación inicial, ni la educación básica han logrado alcanzar niveles aceptables de calidad. En el estudio aplicado por Unesco (2013) donde se afirma que el Ecuador tiene serias deficiencias de enseñanza y aprendizaje sobre todo en lectura y escritura, se señala que entre 15 países de la región, Ecuador se ubicó en la media y bajo la media regional, donde no obtuvo ningún puntaje sobre la media.

Tabla 10

10 Distribución de países en comparación con la media regional

Áreas	Grados	Por debajo de la media regional	Igual que la media regional	Por sobre la media regional
Lectura	3°	Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana	Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador	Chile, Costa Rica, México, Perú, Uruguay y el estado mexicano de Nuevo León
Lectura	6°	Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana	Argentina y Perú	Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y el estado mexicano de Nuevo León
Matemática	3°	Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana	Colombia y Ecuador	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú, Uruguay y el estado mexicano de Nuevo León
Matemática	6°	Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana	Brasil, Colombia y Ecuador	Argentina, Chile, Costa Rica, México, Perú, Uruguay y el estado mexicano de Nuevo León
Ciencias naturales	6°	Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana	Argentina, Brasil, Ecuador y Perú	Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y el estado mexicano de Nuevo León
Escritura	3°	Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana	Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y el estado mexicano de Nuevo León	Argentina, Chile, Costa Rica, México, Perú y Uruguay
Escritura	6°	Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay y República Dominicana	Brasil, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay	Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, México y el estado mexicano de Nuevo León

Elaborado por: María Rosa Torres, 2010.

Fuente: UNESCO 2013

Respecto a **cobertura**, entre los años 2006 al 2011, se puede afirmar que el Ecuador avanzó en el logro de la política de universalización de la educación básica (*política 2 del Plan Decenal de Educación*) así como, se han reducido las desigualdades entre etnias y zonas geográficas. Evidencia de ello, es el crecimiento de la Tasa Neta de Asistencia, sobre todo en el nivel de educación general básica que, según el INEC, en el 2006 era de 91.2% y pasó a 95,4% en el año 2011; lo propio sucedió en el nivel de Bachillerato cuya tasa neta de asistencia pasó de 47.9% en el 2006 a 62,1% en el 2011 (INEC 2011, 27).

Entre los principales factores que han contribuyeron a alcanzar este logro se puede mencionar a la entrega gratuita de recursos escolares, como textos, uniformes, alimentación, entre otros, cuyo propósito fue el incrementar el acceso de la población en edad escolar a los servicios de educación, lo cual fue un elemento considerado dentro de la planificación propia del modelo desconcentrado en zonas, distritos y circuitos.

Tabla 11

11 Evolución de la Tasa Neta de Asistencia Educación General Básica y Bachillerato

NIVEL	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Básica	91.2%	91.4%	93.1%	93.5%	94.8%	95.4%
Bachillerato	47.9%	51.2%	53.6%	54.8%	59.4%	62.1%

Fuente: Encuesta de empleo, desempleo y subempleo (ENEMDU), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) 2006 y 2011.

Elaborado por: Equipo técnico del proyecto.

En lo que respecta al crecimiento de la tasa neta de asistencia por zona, según el Proyecto de Implementación del Nuevo Modelo de Gestión Educativa, elaborado por el Ministerio de Educación en el 2010, en la zona rural se evidenció un crecimiento mayor de este indicador en comparación con la zona urbana, pasando de 87.9% en el 2006 a 93.6% en el 2011; mientras que, durante el mismo periodo en la zona urbana se incrementó en 3.3 puntos porcentuales, es decir pasó de 93.2% a 96.5%. Este crecimiento, sobre todo en la zona rural, se debió además de la gratuidad del servicio educativo y de los recursos escolares, al incremento y mejoramiento de infraestructura física, sobre todo en aquellas zonas antes desatendidas y por ende excluida de los servicios públicos (MINEDUC 2010, 22). El modelo de desconcentración educativa, privilegió dentro de sus componentes, precisamente el mejoramiento de la infraestructura; lo cual siendo positivo para el mejoramiento de la cobertura, no fue suficiente para el mejoramiento de la calidad.

Durante este mismo período se evidenció, en este estudio, la reducción de las desigualdades por etnia en el sector educativo, esto, a través del mejoramiento de la tasa neta de asistencia en los dos grupos de población que con mayor exclusión en el acceso a servicios educativos, específicamente la población indígena y afroecuatoriana, la tasa neta de asistencia en la población indígena entre el 2006 y el 2011 tuvo un crecimiento de 6.6 puntos porcentuales mientras que el mismo indicador durante el mismo periodo en la población afroecuatoriana tuvo un crecimiento de 6.2 puntos porcentuales. En ambos casos, se evidenció que la cobertura del servicio educativo fue considerable en tanto se encuentran en niveles cercanos a la universalización del servicio (Tasa Neta de Asistencia del 100%); no obstante, el reto continua hasta completar el 100% de asistencia de la población en edad escolar, en todos los grupos de población indiferente de la zona geográfica en la que habitan así como de su sexo, etnia y condición física y socioeconómica.

Por otra parte, la tasa neta de matrícula es otro de los indicadores que dan cuenta de lo alcanzado en el último periodo en el sector educativo, como se observa en el cuadro siguiente, la evolución de esta tasa en el último periodo es considerable, en especial en el nivel de Bachillerato que pasó de 48.9% en el 2006 a 62.5%; mientras que, en el nivel de Educación Básica pasó de 91.4% en el 2006 a 95.4% en el 2011. Con estos datos se mostró que, la matricula mejoró sustancialmente en los jóvenes entre 15 y 18 años, a quienes correspondía el nivel de Bachillerato.

Tabla 12

12 Evolución de la Tasa Neta de Matrícula según niveles de educación, período 2006-2011

NIVEL	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Básica	91.4%	91.6%	93.2%	92.8%	94.6%	95.4%
Bachillerato	48.9%	51.7%	53.2%	54.0%	59.8%	62.5%

Fuente: Encuesta de empleo, desempleo y subempleo (ENEMDU), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) 2006 y 2011.

Elaborado por: (INEC 2011)

Al analizar la Tasa Neta de Matrícula en el nivel bachillerato que es la menor en comparación con la tasa de Neta de Matrícula de Educación General Básica, se observó que

este indicador en lo que respecta a la zona rural (49%) es menor que la urbana (70%), lo que se debe entre otras causas a la reducida oferta de servicios de educación de bachillerato en la zona rural, siendo esta, por tanto, una de las debilidades detectadas en la planificación desconcentrada de los distritos y circuitos.

En lo que respecta a la etnia, se mostró que la población montubia es la que tiene una menor tasa neta de matrícula (37%) seguida de la población indígena (47%) en el 2011, no obstante es importante resaltar la mejora de la tasa neta de matrícula en la población indígena, que creció en 22.5% entre el 2006 y 2011, pasando de 24.3% a 46.8%.

El porcentaje de población en edad escolar que completaron el nivel de educación correspondiente a su edad, evidencia que el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que han completado la educación general básica aumentó aproximadamente 10 puntos porcentuales entre 2006 y 2011; mientras que, el porcentaje de personas de 18 años que han completado el bachillerato se ha incrementado en 4 puntos porcentuales desde el 2006 al 2011.

Tabla 13

13 Número y cobertura de niñas y niños de 3 a 5 años que asisten al sistema nacional de educación en el período 2010 - 2012

AÑO	FISCAL	FISCOMISIONAL	PARTICULAR	MUNICIPAL	TOTAL	COBERTURA
2010	60.946	4.264	52.230	2.598	120.038	19.86%
2011	80.911	5.157	56.253	3.055	145.376	24.05%
2012	93.091	5.965	59.561	3.162	161.779	26.76%

Fuente: Encuesta de empleo, desempleo y subempleo (ENEMDU), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) 2006 y 2011.

Elaborado por: Equipo técnico del proyecto INEC.

Otro de los indicadores relevantes al momento de analizar el sistema educativo, es el número promedio de años de escolaridad, que en el periodo comprendido entre el 2006 y 2011 se incrementó en 0,30 puntos porcentuales, es decir pasó de 9.1 años en el 2006 a 9.4 años en el 2011.

En lo que respecta a la etnia, se evidencia que la población indígena es la que menores años promedio de escolaridad alcanza, llegando apenas a 5 años, por debajo del promedio nacional.

La población del Ecuador, según la información del último Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) en el 2010, es de aproximadamente 14.483.499 habitantes, de los cuales 7.177.683 son hombres y 7.305.816 son mujeres. De esta población aproximadamente 4.539.429 corresponden a edad escolar, es decir entre 3 y 17 años. A continuación se presenta la composición por grupos de edad y sexo de la población en edad escolar:

Tabla 14
14 Niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edad escolar

RANGO DE EDAD	HOMBRE	MUJER	TOTAL
3 a 4 años	307.764	296.803	604.567
5 a 14 años	1.556.867	1.509.281	3.066.148
15 a 17 años	438.817	429.897	4.539.429

Fuente: VII Censo de Población y VII de Vivienda, INEC 2010

Elaborado por: Dirección Nacional de Información y Análisis MINEC.

Una de las políticas definidas en el Plan Decenal de Educación (2006-2015), junto con el incremento de recursos para mejorar la cobertura y calidad de la educación en el país, fue el mejoramiento de la *infraestructura* y equipamiento de las unidades educativas. Con base en este objetivo se crean diferentes proyectos de inversión con la finalidad de intervenir en el mejoramiento de la infraestructura. Uno de ellos, el más grande, es la construcción de Instituciones Educativas llamadas “Unidades Educativas del Milenio” (UEM) (Drouet y Ponce 2017) .

Cuando se inició la intervención en infraestructura por parte del Ministerio de Educación, mediante la construcción de Unidades Educativas del Milenio en el año 2008, no se disponía de modelos estándar tanto para el diseño, como para los costos que intervienen en la construcción y equipamiento de las UEM. No obstante, a partir del año 2014 se estandarizan los diseños de construcción y se distinguen 4 tipos de intervención:

Tabla 15
15 Tipología para la construcción de Instituciones Educativas

Tipologías	Capacidad
1. Unidad Educativa Mayor	1.140 Estudiantes por jornada en todos los niveles (Inicial, Básica y Bachillerato)
2. Unidad Educativa Menor	570 Estudiantes por jornada en todos los niveles (Inicial, Básica y Bachillerato)
3. Infraestructura de Excepción Pluridocente	150 Estudiantes por jornada (Hasta 10mo de básica)
4. Infraestructura de Excepción Unidocente	50 Estudiantes por jornada (Hasta 7mo de básica)

F

Fuente: Reordenamiento de la Oferta Educativa y Nueva Infraestructura Educativa. MINEDUC (2017).

Elaboración: Propia

Únicamente se ha construido Unidades Educativas Mayores y Menores a nivel nacional, las mismas que son consideradas como Unidades Educativas del Milenio. Por otro lado, la construcción de *Infraestructura de Excepción* aún no se ha realizado.

En definitiva, de los datos citados anteriormente podemos concluir en términos generales una mejora en los indicadores de cobertura, sin embargo, debe advertirse que estos niveles si bien tienen una relación con el modelo de gestión desconcentrado, en lo que respecta a la planificación de la prestación de los servicios especialmente en los distritos y circuitos, también pueden ser resultado de otros elementos específicos como el desarrollo de la infraestructura y la política de gratuidad; por lo tanto, no podrían ser atribuibles

exclusivamente al modelo gestión desconcentrado, pese a que el modelo sí aportó a la consecución de los mismos. En esta medida, los resultados del proceso de desconcentración y, en este caso en particular, del sector educativo, se encuentran aún en desarrollo, pues existen factores preponderantes para verificar un beneficio efectivo para la ciudadanía en la prestación de los servicios, factores que dependen de variables tales como la formación de talento humano, normativa consecuente a la realidad, etc. que constituyen ejes fundamentales para un óptimo funcionamiento de cualquier proyecto de impacto social. El levantamiento de información del Ministerio de Educación, como se mencionó anteriormente, constituyó un reto para el desarrollo de este trabajo, puesto que en los niveles territoriales aún se mantienen modificaciones estructurales, o en la mayoría de casos, el ejercicio que involucra a la desconcentración, aún no ha concluido.

Capítulo Cuarto

4. Conclusiones:

Luego de describir, por un lado la información relacionada sobre el proceso de desconcentración que se desarrolló en el Ecuador, a partir de la reforma del Estado durante el periodo 2007 – 2013, y por otro lado, el modelo de gestión institucional implementado como ejemplo en el sector de educación; en el presente capítulo se determinará en qué medida los elementos teóricos - conceptuales desarrollados en los capítulos iniciales fueron adoptados o no en el proceso de reforma emprendido, de forma concreta en la desconcentración de la prestación de servicios en el Ecuador, y en el caso puntual, en la educación.

Previamente, es importante resaltar que se consideró iniciar este trabajo en el primer capítulo con el abordaje del Estado Ecuatoriano y la Reforma Democrática, debido a que era necesario comprender la lógica del escenario bajo el cual se delinearon e incorporaron tanto normativas como conceptos que más adelante serían puestos en práctica para hacer efectivo el mecanismo de la desconcentración. Y lo primero que salta a la vista en este ejercicio es que el proceso de desconcentración analizado no fue un proceso aislado, sino que hizo parte de una visión conceptual de recuperación del rol del Estado; es decir, la desconcentración fue concebida como un mecanismo para reactivar el ejercicio de la actividad pública estatal en los territorios, ausente durante las décadas pasadas. En este sentido, considero que, más allá de la efectividad en la operatividad del modelo, el proceso de desconcentración en todos los sectores, incluido el de educación, cumplió con el objetivo macro de recuperar la presencia del Estado en los territorios. La efectividad en las intervenciones y el logro de las metas cualitativas es materia de un análisis más profundo, pero el Estado volvió a ser el principal prestador de los servicios públicos más importantes en los territorios. En esta medida el proceso de desconcentración estudiado se ajustó a la visión conceptual de Estado desconcentrado, descartando así el modelo privatizador de los servicios públicos.

Ahora bien, sobre la desconcentración, tomando en cuenta, que junto con la descentralización, forman parte de los mecanismos territoriales de la reforma, se puede mencionar que en la administración pública ecuatoriana a través de la normativa y acciones relacionadas con el proceso implementado en el período de estudio, ésta se limitó a establecer su accionar únicamente alrededor de la Función Ejecutiva, por lo que podemos afirmar que la mayoría de los problemas detectados en las entidades desconcentradas, no estaban asociados únicamente a su localización o presencia territorial, sino también, y fundamentalmente, a la dependencia del nivel central, pues es en este espacio donde se siguieron definiendo las disposiciones administrativas y financieras de los fondos públicos y sobre todo el ejercicio del poder político. Consecuentemente, al momento de tomar las decisiones trascendentales a nivel territorial, estos espacios se limitaban a ser más pasivos que decisionales. En el sector estudiado, por ejemplo, se pudo comprobar cómo el modelo de gestión educativa se construyó desde la visión del ente rector central, con los insumos técnicos del organismo nacional de planificación; pero no se detectó en esta fase de diseño participación importante de los actores locales estatales o de la sociedad civil. Con lo cual, uno de los elementos teóricos conceptuales más importantes del modelo de desconcentración, esto es, la distribución territorial del ejercicio del poder decisional, no se consolidó en el proceso. Primera gran deficiencia encontrada. Por lo que se torna fundamental trabajar más en el desarrollo de diversas formas de concertación con la población para contar con procesos efectivos de participación que incluyan la posibilidad de formar parte de la toma de decisiones y en la elaboración de las políticas públicas territoriales.

No obstante, este mismo hecho nos permite concluir que la desconcentración constituyó un ejercicio real de los conceptos desarrollados en el segundo capítulo, específicamente alrededor del tipo de gobernanza del denominado Gobierno de la Revolución Ciudadana, caracterizada por un fuerte presidencialismo, y consecuentemente, con un mecanismo de toma de decisiones desde el nivel central, pero sobre la base de un soporte técnico importante. Así, la desconcentración partió de la planificación nacional, también ausente en décadas pasadas; prueba de esto, radica en que el modelo de gestión desconcentrado intenta cumplir con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo,

y decanta en la implementación de estrategias de acercamiento hacia los territorios a través de espacios de participación tanto de las entidades públicas como de determinados actores locales, toda vez que se reconoce son éstos quienes conciben las problemáticas latentes de sus territorios. En otras palabras, el proceso respondió efectivamente al tipo de gobernanza del Gobierno que la implementó, de allí se derivan en términos generales, tanto sus aciertos como sus limitaciones. De esto podemos concluir también que la desconcentración no es un proceso políticamente neutro.

Por otro lado, conforme lo desarrollado en el segundo capítulo, con el propósito de remarcar los elementos conceptuales alrededor de la desconcentración, se buscó resaltar a través del análisis descriptivo aquellos enfoques que permiten dar cuenta de si dichos conceptos se incorporaron al modelo de gestión propuesto en el gobierno del ex presidente Correa. Es así que en relación a las características de la administración pública, tenemos por un lado que el modelo de gestión desconcentrado se enmarca efectivamente dentro de una forma de gestión más cercana a los territorios, esto, al reconocer niveles de participación y planificación diferentes al nivel central. La planificación en zonas, distritos y circuitos da cuenta de una forma de administración pública territorial; y, por otro lado, al hablar de administración pública se consideraron temas relacionados con la importancia de generar espacios en los cuales los servidores públicos puedan contar con un plan de carrera pública con características meritocráticas, que conciben al talento humano, como un factor de cambio en el servicio público, y así poner en evidencia la importancia de la calidad y la calidez que estos grupos deben fomentar al ser parte del sistema público. En el modelo implementado, si bien se contempló teóricamente este elemento, en el proceso ejecutado no se identificó mayores avances en cuanto a la formación y capacitación del talento humano.

El modelo de desconcentración implementado, en todo caso, efectivamente, asume la necesidad de contar con una mayor presencia del Ejecutivo en el territorio, lo que hace notoria la necesidad de establecer o clarificar las competencias en los niveles desconcentrados, así como también el evitar la duplicidad de funciones y roles tanto en las instituciones del gobierno central como en los gobiernos locales, y esto se lo logró a través del diseño de los instrumentos técnicos tales como la matriz de competencias y el modelo

de gestión en cada uno de los sectores. Es decir, el proceso implementado, por ejemplo en educación, cumplió con el objetivo de clarificar competencias y evitar duplicidad de las acciones, pues se definió claramente el rol de las Coordinaciones Zonales de Educación, y de las Direcciones Distritales y Circuitales; así como, la exclusión de responsabilidades de otros niveles de gobierno como el de los gobiernos locales, lo cual puede ser visto como una debilidad frente a las posibilidades de descentralizar el servicio, pero en cambio, aportó en cuanto a no diluir responsabilidades. Es decir, el proceso implementado respondió efectivamente a un modelo conceptual de alta desconcentración y baja descentralización. Aunque esa alta desconcentración, se limitó claramente a la intervención exclusivamente de las instancias del Ejecutivo en el territorio.

Ahora bien, esta visión de la desconcentración conllevó un problema en lo que respecta a la *institucionalidad*. Podemos referirnos que una de las principales preocupaciones del gobierno cuando planteó este conjunto de reformas fue la debilidad institucional que se apreciaba en todas las instancias públicas, en especial en las dedicadas a los servicios sociales vinculados al bienestar. Uno de los puntales de la reforma del Estado planteada fue la recuperación o fortalecimiento de las instituciones, las cuales venían de complejos procesos de reforma, pero sin alcanzar resultados satisfactorios. Este intento de rescatar la institucionalidad del Estado, desencadenó en una propuesta de estructuras administrativas ministeriales complejas, que incrementaron el gasto público, y que tuvieron un estancamiento, cuando el presupuesto del Estado se vio disminuido a partir del año 2012, afectando la implementación del modelo de desconcentración.

La institucionalidad, que si bien fue incorporada por el modelo de gestión ecuatoriano, muchas veces se apartó de la planificación inicial propuesta en el eje del diseño. Hasta el momento, en la gestión institucional y los servicios públicos territoriales no se han evidenciado cambios notorios, por lo menos, como resultado directo del proceso de desconcentración. Por lo tanto, el eje de la capacidad institucional de los prestadores de los servicios, aún debe fortalecerse y desarrollarse sustantivamente, a fin de alcanzar los objetivos planteados en el modelo.

Respecto de los *servicios públicos* podemos mencionar que este eje el gobierno lo consideró claramente, ya que a partir de la reforma surgió la transformación de la oferta de servicios públicos, sus agendas y planes, por tal razón, la categoría de *universalización* tomó tanta relevancia, así como la calidad y la calidez, que entraron con fuerza rápidamente en el discurso oficial sobre los servicios públicos.

Con todos los elementos expuestos, podemos concluir en esta sección que, el proceso de desconcentración, mirado desde el sector educativo, en el Ecuador, durante el período analizado, parte de un marco conceptual afín a la visión garantista de derechos plasmada en la Constitución de la República y que, por tanto, tiene la fortaleza de alejarse de los modelos privatizadores de las décadas pasadas, pues se enmarca en el objetivo de la recuperación del rol y las capacidades fundamentales del Estado. Con esta orientación, sin embargo, excluye la participación de niveles de gobierno territoriales, a quienes, constitucionalmente se les asigna otras funciones, dando como resultado un modelo pensado desde la desconcentración del Ejecutivo, y no desde la descentralización de otros actores; por ende, un modelo con una visión centralizada de la gestión; el cual, no obstante, sigue siendo una opción destacable frente a la ausencia del Estado en los territorios que, en cambio, caracterizó a la visión de Estado anterior al 2007.

Para el tercer acápite del presente trabajo, y con el objetivo de desarrollar el análisis de un sector en particular que haya implementado procesos de desconcentración institucional, que puedan evidenciar resultados o experiencias sobre su implementación y que a partir del análisis y descripción permitan ubicar aquellos elementos teóricos incorporados en el proceso de desconcentración; se optó por profundizar al sector de educación, revisando en un primer momento la normativa que enmarca los procesos relacionados con la desconcentración y, de manera específica, todas las acciones encaminadas a su efectivo ejercicio.

Al respecto del proceso de desconcentración que se llevó a cabo desde el Estado central, de manera concreta en el sector de educación, como parte de un proceso mayor de reforma de la función ejecutiva, se puede concluir que el Estado ecuatoriano concibió desde

el nivel constitucional a la educación como un servicio público, gratuito y de calidad, lo cual lo compromete a llevar activamente su rectoría, financiamiento y evaluación. En este sentido, el proceso planteado de desconcentración fortaleció la competencia por parte del Estado central al asumir la política de educación pública como una política de Estado.

Sin embargo, la estrategia de rescatar lo público en la educación, se concentró en las competencias del nivel central, como se mencionó anteriormente, excluyendo la participación de otros niveles, como el de los gobiernos locales; aunque no se puede desconocer una realidad innegable, que es la falta de desarrollo de capacidades que la mayoría de ellos podía presentar al momento de asumir responsabilidades en este sector.

En todo caso, la conclusión a que se llegó en el presente trabajo es que al margen del éxito o fracaso en global del modelo de gestión educativa durante el período estudiado, éste en efecto recoge, desde el punto de vista institucional, los elementos básicos conceptuales de la desconcentración como modelo de gestión para acercar los servicios públicos a los territorios, que fue la hipótesis del presente análisis descriptivo. Es así que, efectivamente, se implementó a partir de los niveles territoriales de planificación: zonas, distritos, circuitos; cada uno con sus roles determinados; y dejando de lado la antigua visión provincial con establecimientos educativos dispersos sin planificación, y con una infraestructura deficiente. El modelo, en efecto, consolida la rectoría del sistema educativo, mediante el fortalecimiento de la autoridad nacional y su articulación con los niveles desconcentrados; de igual manera fortalece la institucionalidad a través de una nueva estructura orgánica, conforme se demostró en el capítulo pertinente. Lo que el modelo implementado queda en deuda hace relación con el acceso fácil y ágil a los servicios, y la incorporación de las realidades locales y culturales, así como el desarrollo de capacidades en el territorio.

Esto queda demostrado al analizar las estrategias de implementación. Una característica del diseño de la política de desconcentración en el sector de educación fue la selección de territorios para pilotajes (Joya de los Sachas, Jama - Pedernales y Sigchos) donde se propuso poner en funcionamiento las innovaciones en cuanto a la oferta de servicios sociales entre los que se encontraban las prestaciones relacionadas a educación.

En la etapa de ejecución de este pilotaje, podemos mencionar que la ejecución del proceso de desconcentración fue bastante complejo y que demandó cuantiosos recursos de parte de algunas instituciones, que se vieron obligados a delegar a personal de todos los niveles para que se hagan responsables de poner en ejecución los planes, programas y proyectos diseñados dentro del nuevo modelo de gestión para el MINEDUC. La articulación entre los diferentes Ministerios que tenía a su cargo los pilotajes en los territorios seleccionados no fluyó de una manera óptima debido a inconvenientes tales como rotación del personal a cargo de la implementación tanto en el nivel central como territorial; hubo también una inoportuna definición de los productos y servicios que ofertarían en los territorios, muchas veces debido a la falta de planificación sobre el presupuesto destinado para este fin. Por lo que, pese a los esfuerzos por armonizar las intervenciones estatales en base de una planificación territorial, las acciones no siempre confluyeron adecuadamente.

Sin embargo, conforme se demostró en el capítulo pertinente, se puede concluir en términos generales una mejora en los indicadores de cobertura, atribuible a la planificación desconcentrada de la prestación de los servicios especialmente en los distritos y circuitos, pero no exclusivamente a ello, pues también pueden ser resultado de otros elementos específicos como el desarrollo de la infraestructura y la política de gratuidad. Por lo que, los resultados del proceso de desconcentración y, en este caso en particular, del sector educativo, se encuentran aún en desarrollo.

De la información revisada, existe un criterio que considero importante adherirlo en el presente estudio, y es que, tal como lo sostiene Rosa María Torres, uno de los componentes destacados en relación a las UEM fue la infraestructura, *“el cual pasó a entenderse no como un componente de la calidad educativa sino como un sinónimo de calidad educativa”*, pero la magnificencia de las obras no fueron coherentes con los avances en otras áreas primordiales del proceso educativo, tales como la formación docente, el mejoramiento curricular y posiblemente la distribución geográfica de sus unidades (R. M. Torres 2010).

Lo cierto es que el modelo pedagógico convencional no ha cambiado y sigue conservando sus rasgos esenciales: vertical, autoritario, memorístico, enciclopédico, etc. La

pedagogía, el corazón de la educación, no se cambia fácilmente ni automáticamente a partir de la infraestructura o de la tecnología. Implica cambios profundos en la cultura escolar y en la cultura docente de manera específica, exige estrategias deliberadas y sistemáticas, y toma tiempo.

Así mismo, comparto lo descrito por Milton Luna (Luna 2012, 7), quien manifiesta que si bien en los años de gobierno de la revolución ciudadana, se dieron pasos muy importantes en el acceso a los primeros años de educación básica, aún hay deudas pendientes, la resolución de problemas estructurales tales como el abandono escolar y la calidad educativa, pues van más niños a escuelas, pero no muchos culminan sus estudios y, en un buen porcentaje, reciben la mala educación de siempre.

En síntesis, el modelo de desconcentración del sector educativo no ha logrado superar las serias deficiencias en cuanto a calidad y cobertura que históricamente ha tenido el Ecuador; sin embargo, si bien se han detectado serias inconsistencias en sus fases de ejecución y de seguimiento y evaluación, al no contar con resultados concretos de evaluaciones que permitan retroalimentaciones constantes, su fase de diseño tiene aspectos destacables; y en términos generales, comparativamente con el estado de la educación antes del 2007, ha habido avances significativos que no pueden ser desmerecidos. El modelo de desconcentración implementado en efecto incorpora muchos de los elementos conceptuales del modelo teórico de acercamiento de los servicios públicos a los territorios, responde a una visión de recuperación del rol del Estado, y acerca el Estado al territorio, especialmente, en lo atinente a la planificación territorial, a través de las zonas, distritos y circuitos; aunque no ha sabido consolidar otros elementos importantes como la participación ciudadana en la toma de decisiones, y la ruptura de un modelo centralizado de gestión pública.

Finalmente, plasmo este importante paradigma para la conclusión del presente trabajo, lo señalado por Emilio Tenti, (Tenti 2008, 28), su afirmación calza coherentemente con el caso del sector educación enmarcado en los procesos de desconcentración, y es que menciona que en el marco de la nueva institucionalidad, alcanzaba para poder plantearnos políticas educativas democráticas e igualitarias, pues parecería que la principal condición necesaria, pero no suficiente, para llevar a cabo dichas políticas educativas, es la existencia

de un proyecto social profundamente democrático, no solo en lo institucional sino también en lo referido a la distribución de los recursos económicos, sociales y culturales.

En todo caso, considero que este es un tema de estudio inacabado, y que este abordaje tan solo ha servido para describir el componente institucional de un modelo de desconcentración de servicios que en efecto asume muchos elementos conceptuales importantes en cuanto al rol del Estado en la prestación de servicios públicos, en la garantía de derechos, y en su presencia en el territorio. Pero queda la puerta abierta para que se pueda analizar con profundidad los otros aspectos del modelo, y más específicamente toda la complejidad política, social y cultural del modelo educativo, y que no ha sido parte de este estudio.

Bibliografía

Abalos, José A. *Descentralización fiscal y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los Gobiernos Regionales en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ, 2002.

Barbosa, Blanca. *Educación Intercultural Bilingüe y las experiencias de cambio institucional en Cañar*. Quito: FLACSO, 2016.

Barrios, Franz. *Procesos de desconcentración en Bolivia: Teoría y Práctica, DESCONCENTRACIÓN, Hacia una tipología conceptual de la desconcentración*. La Paz: GTZ, 2008.

BID. *Base de Datos CIMA*. Base de Datos, París: Perfil de París, 2016.

Borja, Jordi. *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile: ICI/FLACSO/CLACSO, 1987.

Bresser, Luiz. «De la Administración Pública Burocrática a la Gerencial.» *Revista de Servicio Público, Brasil*, 1996: 6.

Bustos, Andrea. *El Reconocimiento Constitucional del derecho colectivo a la educación intercultural de los pueblos indígenas en el Ecuador*. Quito: U.C.E, 2013.

Casilda, Ramón. «América Latina y el Consenso de Washington.» *BOLETÍN ECONÓMICO DE ICE N° 2803*, 2004: 24-26.

Coraggio, Jose Luis. *Descentralización, el día después*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 1997.

CRE. *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional, 2008.

De la Torre P, Montero N, Landánzuri N. «"Evaluación Rediseño Organizacional de las Instituciones de la Función Ejecutiva".» Consultoría, Quito, 2012.

Drouet y Ponce, Marcelo Drouet. *Evaluación de Impacto del Programa de Escuelas del Milenio*. Quito: Minsiterio de Educación, 2017.

Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. EE.UU: Prentice Hall, 1987.

Echeverría, Julio. *El desafío Constitucional. Crisis Institucional y Proceso Político en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala, 2006.

Espinoza, Augusto. *Desempeño Docente*. 09 de Marzo de 2016. <http://educacion.gob.ec/el-ministro-de-educacion-socializo-el-nuevo> (último acceso: 16 de Mayo de 2018).

FES-ILDIS/SENPLADES. *El rol del Estado: Contribuciones al Debate*. Quito: Senplades / FES-ILDIS, 2016.

Filmus, Daniel. *Gobernabilidad democrática: conceptualización*. Quito, <http://www.uasb.edu.ec/padh> de Marzo de 2005.

FLACSO. *Evaluación de Gestión del Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales*. Vol. 1, Quito: Flacso, 2005.

Fontaine, Guillaume. *El análisis de políticas públicas*. Madrid: Anthropos, 2015.

Foucault, Michael. *Microfísica del Poder*. Madrid: La Piqueta, 1992.

Gallego, Alfredo. «"Transferencia y Descentralización; Delegación y Desconcentración; Mandato y Gestión o Encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo".» *Revista de Administración Pública*, 1990: 25.

Gozzi&Tappatá. «La Misión Kemmerer.» *Primera iniciativa de reforma financiera profunda en América Latina*, 2010.

Howlett, Michael. *What is a policy instrument?: policy tools, policy mixes, and policy-implementation styles*. Montreal: McGill-Queen's University press, 2005.

Illescas, Santiago. *Evaluación del Modelo de Gestión del Proyecto Emblemático Nacional "Unidades Educativas del Milenio" y su impacto en la política pública educativa. Caso Ecuador-Cotopaxi del 2008 - 2012*. Quito : IAEN, 2013.

INEC. *Censo de Población y Vivienda*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2011.

INEVAL. *Proyecto implementación de la evaluación integral del Sistema Educativo Instituto Nacional de Evaluación Educativa: Diagnóstico y Problema*. Quito: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2010.

J.Subirats. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP, 1989.

Kooiman, Jan. *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*. Londres: Sage, 1993.

- Larrea, Ana María. *Modo de Desarrollo, organización territorial y cambio Constituyente en el Ecuador*. Quito: SENPLADES, 2012.
- LOEI. *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Quito, 2011.
- Luna, Milton. *Educación y Buen Vivir: Reflexiones sobre su construcción*. Quito: Contrato Social por la Educación Ecuador, 2012.
- MacRae, Duncan, Whittington, Dale. *Expert Advice for Policy Choice: Analysis and Discourse*. Washington, D.C: Georgetown University Press, 1997.
- March/Olsen. *Democratic Governance*. New York: Free Press, 1995.
- Martín, Diana Plaza. «El giro a la izquierda y la confianza en el Estado. El proceso ecuatoriano.» *Perfiles Latinoamericanos; Mexico City*, 2016: 1.
- Martínez, Adriana. *Tesis: El cambio institucional en la Política Patrimonial*. Quito: FLACSO, 2016.
- Mény, Y. Y J. C.Thoenig. *Las Políticas Públicas*. Paris: Ariel, 1989.
- MINEDUC. «Ministerio de Educación.» *Ministerio de Educación*. 10 de Julio de 2012. <http://www.educacion.gob.ec/uems.html>. (último acceso: 20 de Agosto de 2017).
- MINEDUC. *Modelo de Gestión Ministerio de Educación*. Ejecutivo, Quito: MINEDUC, 2011.
- MINEDUC. *Oferta óptima de servicios públicos*. Presentación Ejecutiva, Quito: Ministerio de Educación , 2014.
- . *Plan Decenal de Educación 2006 - 2015*. Quito: Ministerio de Educación, 2007.
- . *Proyecto de Implementación del nuevo modelo de gestión educativa*. Quito: Ministerio de Educación, 2010.
- MINEDUC. *Proyecto Nueva Infraestructura Educativa* . Proyecto, Quito: Ministerio de Educación , 2012.
- . *Proyecto Sistema Nacional de Evaluación Educativa*. Quito: Ministerio de Educación, 2011.
- . *Unidades Educativas del Milenio*. Quito: Ministerio de Educación, 2007.
- Minteguiaga, Analía. «Nuevos paradigmas: educación y buen vivir.» En *Educación y buen vivir: Reflexiones sobre su construcción*, de Milton Luna, 51. Quito: Contrato Social por la Educación Ecuador, 2012.

Olsen, March James y Johan. *El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política*. Madrid: Zona Abierta., 1984.

Oslak, Oscar. «"Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas".» *Serie Estudios CEDES No.3*, 1980: 15-17.

Peña, Alejandra. *"La desconcentración institucional como mecanismo de acercamiento del Estado al territorio y a la sociedad a nivel local"*. Quito: FLACSO, 2011.

Ponce, Juan. *Políticas Educativas y desempeño: Una evaluación de impacto de programas educativos focalizados en Ecuador*. Quito: FLACSO, 2010.

Presidencia de la República del Ecuador/SENPLADES. *Plan Nacional para el Buen Vivir*. Quito: <http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/137>, 2007.

Presidencia de República del Ecuador/SENPLADES. «Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.» *Plan Nacional de Desarrollo*. 15 de Enero de 2007. <http://www.senplades.gov.ec/web/senplades-portal/137> (último acceso: 18 de Febrero de 2017).

Pulido, Orlando. «La cuestión de la calidad de la educación.» En *Educación y Buen Vivir: Reflexiones sobre su construcción*, de Milton Luna, 138. Quito: Contrato Social por la Educación: Ecuador, 2012.

Ramió, Carles. *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Barcelona: Tecnos – UPF, 1999.

Ramirez, José. *Estrategia Metodológica hacia la calidad y pertinencia de la educación*. San José: IICA, 2001.

Ramirez, René. *La vida (buena) como riqueza de los pueblos*. Quito: IAEN, 2012.

Ränget, Rubí Martínez, y Ernesto Soto Reyes Garmendicf. «El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina.» *Política y Cultura*, 2012: 41.

Rodriguez, Héctor. *Flacso Andes*. 15 de Agosto de 2008. <http://hdl.handle.net/10469/1195> (último acceso: 07 de Julio de 2017).

Sader, Emir. *Pos neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO - CTA EDICIONES, 2008.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES. *La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador*. Documento de Trabajo, Quito: Senplades, 2014.

—. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades, 2009.

Sen, Amartya. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

SENPLADES . *Plan Nacional para el Buen Vivir 2007-2013*. Quito: Senplades, 2007.

SENPLADES. *Construcción de un Estado democrático para el Buen Vivir*. Quito: SENPLADES, 2014.

SENPLADES. *Implementación Integral de Distritos y Circuitos Administrativos de Planificación para el Buen Vivir*. Proyecto, Quito: Senplades, 2012.

SENPLADES. *La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador. El Estado en el territorio y la recuperación de lo público*. Documento de Trabajo, Quito: Senplades, 2014.

—. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades, 2009.

SENPLADES. *Recuperación del Estado para el Buen Vivir*. Documento de Trabajo, Quito: SENPLADES, 2011.

SENPLADES. «Reforma Democrática del Estado.» En *Rediseño de la Función Ejecutiva: De las Carteras de Estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial*, de SENPLADES, 8. Quito: Senplades, 2010.

—. *Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de Estado y su modelo de gestión y organización territorial. Acercando el Estado a la ciudadanía*. Quito: Senplades, 2008.

Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador - SIISE. Quito, 2010.

Skocpol, Theda. *Los estados y las revoluciones sociales: un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1979.

Subirats, Joan. Quito: Senplades/FES-ILDIS, 2015.

—. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP, 1989.

Suing, José. *Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Loja: UTPL, 2010.

Tenti, Emilio. *Nuevos temas en la agenda de política educativa*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.

Torres, Josefina. *"El Estado a tu lado" y "la recuperación del Estado para la ciudadanía" en el Ecuador 2007-2015. Una mirada al dispositivo y su discurso*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2016.

Torres, Rosa María. *Otra Educación*. 2010. <http://otra-educacion.blogspot.com/2014/09/la-educacion-en-el-gobierno-de-rafael.html> (último acceso: 10 de Octubre de 2017).

Uquillas, Oscar. «Rediseño de la Función Ejecutiva.» *VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, ALACIP*. Quito, 2012. 1.

Vance, Karina. *La Estrategia de Corto Plazo*. Quito: Senplades, 2011.

Verdesoto, Luis. *Gobiernos Locales y descentralización en el Ecuador*. Quito: Editorial Abya-Yala, 2016.

—. *Gobiernos Locales y descentralización en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2016.

Winkler, Donal. *Education Decentralization in Latin América: "The effects on the Quality of Schooling"*. Washington: World Bank, 2000.

Zúñiga, Marcelo. *Análisis del sistema educativo en sus procesos de desconcentración y Microplanificación en un distrito educativo de Guayaquil, utilizando herramientas GIS y su respectiva publicación mediante Geo tecnologías WEB*. Quito: Universidad San Francisco de Quito, 2013.

Anexos

Matriz de Experiencias Internacionales Comparadas sobre procesos de Reforma del Estado

	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile
Tipo de Estado	Unitario Departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones	Federal Estados, Municipios y Distrito Federal Administración pública directa e indirecta	Unitario Entidades territoriales autónomas	Unitario Regiones
Constitución vigente	1967 (reformas 1995 y 2002)	1988	1991	1989
Características principales	<p>*Organismos del Poder Ejecutivo, Secretaría dentro de Ministerio, luego devenida en Ministerio.</p> <p>*Muy ligada a la Descentralización y/o a la Delegación y Desconcentración.</p> <p>*Traslado de funciones a gobiernos departamentales.</p>	<p>*Organismo dependiente del Poder Ejecutivo con rango ministerial (MARE).</p> <p>*Organizado en base a organismos previamente existentes (SEPLAN).</p> <p>*Posteriormente eliminado y repartidas sus funciones en dos organismos (Casa Civil y MP).</p>	<p>*Organismo coordinador centralizado, coejecutor y corresponsable con distintos niveles de gobierno.</p>	<p>*Organismo interministerial con Secretaría Ejecutiva afincada en la Secretaría General de la Presidencia.</p>
Reforma del Estado	<p>4/1994: Ley de Participación Popular.</p> <p>1995: Ley de Descentralización Administrativa.</p> <p>1999: la Participación Popular pierde fuerza en manos de la Descentralización Administrativa (estructuras formales departamentales en lugar de las municipales o locales).</p>	<p>8/1995: Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado.</p> <p>1/1997: primera fase del Programa de Modernización del Poder Ejecutivo Federal.</p>	<p>1995: Plan para el Mejoramiento de la Gestión Pública.</p> <p>2002: Programa de Renovación de la Administración Pública, que incluyen facultades extraordinarias al Presidente Alvaro Uribe.</p>	<p>1/1997: Comité Interministerial elabora el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública 1997-2000.</p> <p>2002: Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME).</p>

<p>Organismo responsable</p>	<p>4/1994: Secretaría Nacional de Participación Popular del Ministerio de Desarrollo Sostenible. 1/1996: la SNPP pasa al Ministerio de Desarrollo Humano. 1997: SNPP reemplazada por el Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal.</p>	<p>3/1990: eliminación SPC-PR por Secretaría Nacional de Planeación del Ministerio de Economía (SNP), Hacienda y Planeamiento y por la Secretaría de la Administración Federal de la Presidencia. 11/1992: la SNP retorna a Presidencia como Secretaría de Planeamiento, Presupuesto y Coordinación. 1/1995: transformación de la Secretaría de la Administración Federal en el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (MARE). 1/1999: eliminación del MARE. Proceso de reforma pasa a la Secretaría de Gestión (SEGES) y la Secretaría de Estado de la Administración y del Patrimonio (SEAP) del Ministerio de Presupuesto y Gestión (MP). 1/2004: la Casa Civil asume funciones en detrimento del MP (en torno a recursos humanos, sistemas administrativos, etc.). El MP queda vinculado a asuntos de planificación, presupuesto, recursos de información e informáticos.</p>	<p>1992: Departamento Nacional de Planeación. 2002: el Departamento Nacional de Planeación es el responsable directo de la coordinación y orientación del Programa de Renovación de la Administración Pública. Le corresponde velar por su oportuna divulgación, así como asegurar su coherencia conceptual y procedimental. Los coejecutores de la reforma son: la Vicepresidencia de la República, la Secretaría Jurídica de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Función Pública y cada ministerio en lo pertinente. Los ministros y directores de departamentos administrativos son responsables de la ejecución de lo dispuesto en esta directiva en sus respectivos sectores.</p>	<p>12/1994: creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (CIMGP), integrado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos. 11/1996: Integrantes CIMGP, - Miembros titulares: Ministro de Interior; Ministro de Hacienda; Ministro Secretario General de la Presidencia; Ministro Secretario General de Gobierno; y Ministro del Trabajo y Previsión Social. - Invitados permanentes: Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo; Subsecretario General de la Presidencia; Subsecretario General de Gobierno; Director de Presupuesto. 1/1997: creación de la División de Modernización de la Gestión Pública en la Secretaría General de la Presidencia, en la cual se ubica a la Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.</p>
<p>Organismos consultivos</p>		<p>*Cámara de la Reforma del Estado y su Comité Ejecutivo: responsable por la dimensión política-estratégica del proceso, con las atribuciones de aprobar, acompañar y evaluar los proyectos de Reforma. *Consejo de Reforma del</p>	<p>Ambas dependientes de Presidencia: *Consejería para la Modernización del Estado (funcionó de 1991 a 1997). *Consejería Presidencial para la Administración Pública (funcionó entre 1994 y 1999).</p>	<p>2001: establecimiento de la Comisión de Modernización en el Senado, integrada por el Presidente del Senado y ocho senadores, con el fin de establecer los procedimientos legislativos más idóneos para llevar a cabo la reforma del</p>

		Estado: órgano consultivo y de articulación entre la sociedad civil y los programas propuestos, compuesto por doce miembros de "notables" designados por el Presidente de la República.	*Comisión Asesora para la Reestructuración de la Administración Pública: Conformada por miembros designados por el Consejo de Estado, por el Gobierno Nacional y por la Federación Colombiana de Municipios. *Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES.	Estado.
Organismo ejecutor	*Secretaría Nacional de Participación Popular (luego devenida en Ministerio)	9/1997: Unidad Ejecutora del Programa de Modernización del Poder Ejecutivo Federal (UEP), la cual tiene como principales responsabilidades la planificación, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación técnica y financiera de todos los proyectos previstos en el Programa.	*Departamento Nacional de Planeación - DNP (organismo técnico asesor del Presidente) *Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFL *Comisión Nacional del Servicio Civil	1/2008: el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) se encuentra radicado en el Ministerio de Economía, formando parte de la Estrategia Digital.

	España	Guatemala	Uruguay	Venezuela
Tipo de Estado	Unitario Comunidades autónomas	Unitario Departamentos y municipios	Unitario Departamentos	Federal Estados, Distrito, dependencias y territorios federales, y municipios
Constitución vigente	1978	1986 (reforma 1993)	1967	1999
Características principales	*Comisiones (una interministerial de conducción y otra integrada por secretarías para análisis) dirigidas por el Ministerio de Administraciones Públicas, que actúa como ejecutor responsable.	*Comisión coordinadora que se apoya en los diferentes organismos y está dirigida por un Comisionado y coordinada por el Vicepresidente. *La comisión tiene delegados en los organismos que integran los grupos básicos (temáticos).	*Conducción de la implementación se encomendó al CEPRE, en el que se articula la conducción centralizada de la Presidencia de la República (a través de la OPP y de la ONSC) y del Ministerio de Economía y Finanzas. *El hecho de constituir una parte de la ley de Presupuesto quitó presencia y obstáculos	*Comisiones integradas por representantes de cada uno de los órdenes (federal, estadual y municipal). *Principal fundamento es la descentralización.

			legislativos a su implementación (despolitización). *La definición de la reestructuración de la Administración Central, le fue encomendada a los titulares de cada Inciso y de cada Unidad Ejecutora.	
Reforma del Estado	4/1992: Plan de Modernización. 3/1994: segunda fase del Plan de Modernización de la Administración General del Estado.	1/2004: Plan de Acción de Modernización Institucional.	1996: Reforma Administrativa del Estado, contenida en la Ley de Presupuesto (lo cuál neutraliza el debate en particular). 2001: Programa de Modernización de la Gestión Pública 2001–2003 (PMGP-BID).	12/1984: es creada la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). 1989: ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público. 1999: Constitución Bolivariana.
Organismo responsable	*Comisiones creadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros para el Desarrollo de un Plan de Modernización de la Administración del Estado: - La dirección y coordinación del Plan de Modernización al que se refiere el Acuerdo, corresponde a una Comisión presidida por el Vicepresidente del Gobierno e integrada por el Ministro de Administraciones Públicas, el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, y los demás miembros del Gobierno que sean convocados en razón de la materia. - Una Comisión presidida por el Ministro de Administraciones Públicas e integrada por el Secretario de Estado para la	El programa de racionalización se realiza bajo la coordinación de la Vicepresidencia de la República, y para su ejecución cuenta con el apoyo de los siguientes entes: 1/1991: Comisionado Presidencial para la Racionalización de la Administración Pública Guatemalteca. La función fundamental del Comisionado es la de dirigir y conducir la política y el proceso de Racionalización de la Administración Pública, en calidad de personero de la Presidencia de la República; en coordinación con el Vicepresidente y Gabinete de Gobierno, apoyándose directamente en los organismos especializados en la gestión pública. Cuenta además con un	1/1996: Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE).	1999: *Consejo Federal de Gobierno, órgano encargado de la planificación y la coordinación de las políticas públicas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias y servicios del Poder Nacional a los Estados y Municipios. *Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas: Conformado por los poderes regionales (Gobernador, Alcaldes, Directores estadales de los Ministerios y Legisladores a la Asamblea Nacional, Concejales y Representantes Indígenas. *Consejo Local de Planificación Pública: Conformados por los poderes municipales; es decir, el Alcalde, los Concejales,

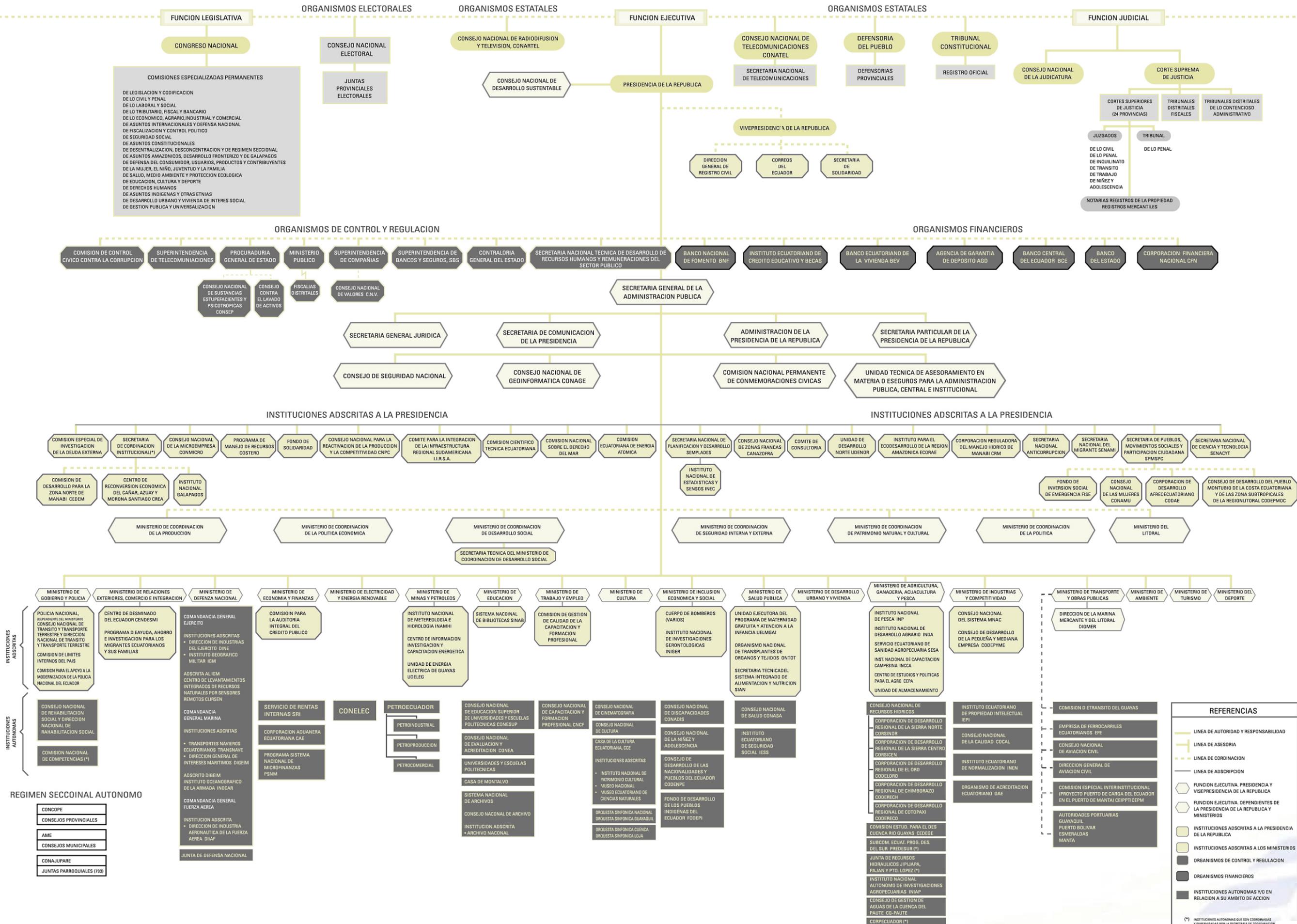
	<p>Administración Pública, el Secretario de Estado de Hacienda y los Subsecretarios de los diferentes Departamentos Ministeriales, analiza los programas de modernización correspondientes a cada Ministerio, establece las fórmulas de seguimiento de las actuaciones y evalúa su cumplimiento.</p>	<p>Subcomisionado y Asesores-Supervisores que actúan como delegados en cada uno de los Grupos Básicos, constituidos en las áreas prioritarias. Es el responsable de proponer e impulsar una comisión multisectorial y multidisciplinaria para la reforma del Estado. El cargo es ejercido por el Secretario General de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, SEGEPLAN. A partir de junio de 1993 desaparece la figura del Comisionado para la Racionalización de la Administración Pública. 7/2001: se ha modificado la denominación del Comisionado Presidencial para la Modernización del Organismo Ejecutivo y de la Administración Pública por el de Comisión Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado (COMODES) 1/2004: cambia nuevamente por el de Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas (COPRE).</p>		<p>Presidentes de las Juntas Parroquiales y Organizaciones Vecinales.</p>
<p>Organismos consultivos</p>		<p>Junta Nacional de Servicio Civil (Secretaría dependiente del Ejecutivo que controla a la ONSC y custodia a los funcionarios)</p>	<p>1995: Comisión Sectorial para la Reforma del Estado (situado en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto-OPP). Este organismo estaba constituido por los representantes de todos los Ministerios, de la OPP, de la</p>	

			Oficina Nacional de Servicio Civil-ONSC, dos delegados de los empleados públicos (Confederación de Funcionarios del Estado-COFE) y un delegado de las empresas privadas. Pero los representantes de los trabajadores y los del sector empresarial terminaron retirándose de la Comisión.	
Organismo ejecutor	Ministerio de Administraciones Públicas.	Oficina Nacional del Servicio Civil - ONSEC (Secretaría dependiente del Ejecutivo)	Ministros y los titulares de las Unidades Ejecutoras. Oficina Nacional de Planeamiento y Presupuesto (dependiente de la Presidencia)	Viceministerio de Planificación y Desarrollo Institucional (dependiente del Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo)

Fuente: Proyecto de Innovación de la Gestión Pública y sus Marcos Regulatorios de Servicios BID Proyecto EC-T-1159

Elaborado por: Equipo consultor dirigido por el Dr. Oscar Oszlak

Estructura Orgánica del Sector Público Ecuatoriano 2007

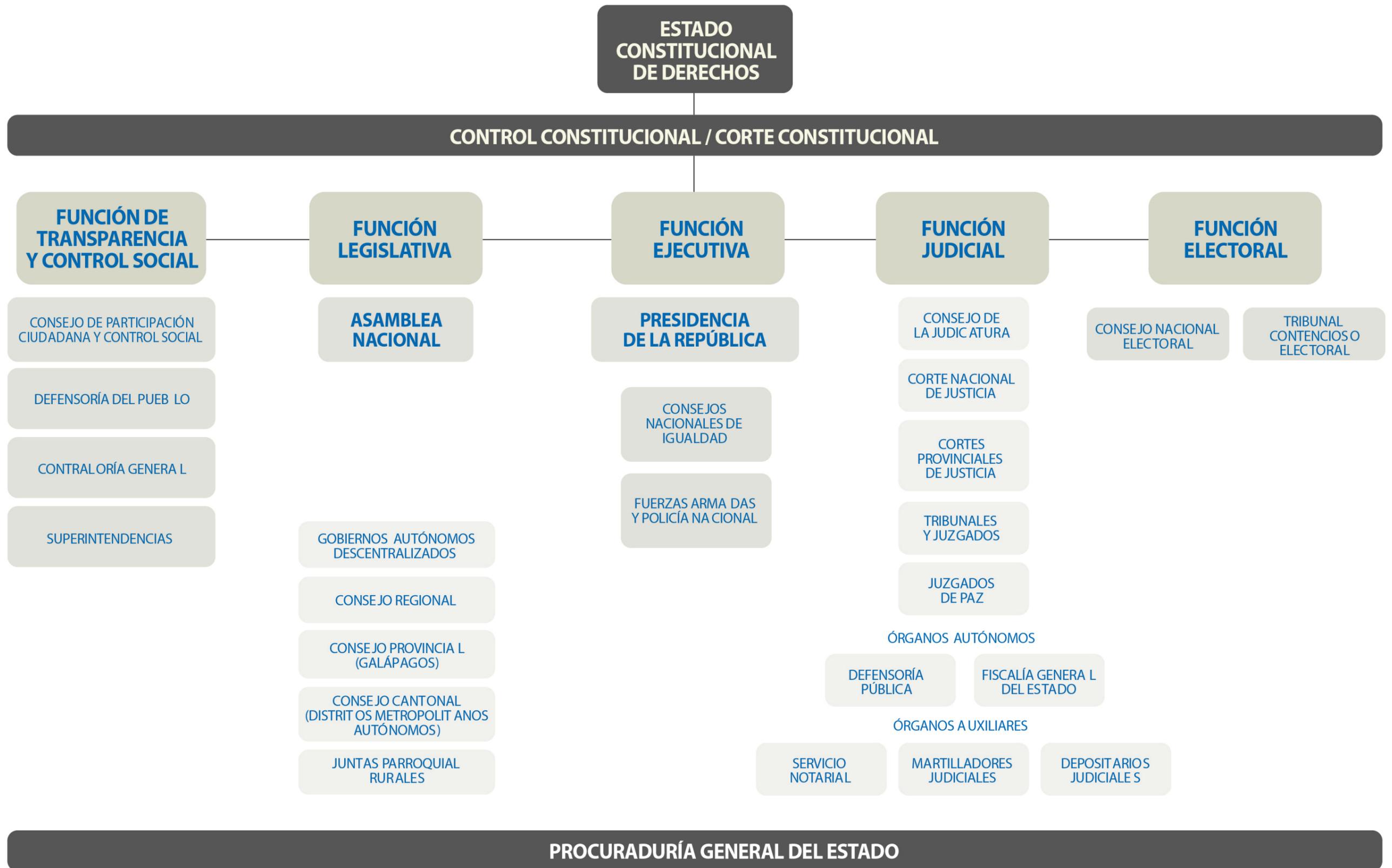


REFERENCIAS

- LINEA DE AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD
- - - LINEA DE ASESORIA
- - - LINEA DE COORDINACION
- LINEA DE ADSCRIPCION
- ◻ FUNCION EJECUTIVA. PRESIDENCIA Y VICEPRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
- ◻ FUNCION EJECUTIVA. DEPENDIENTES DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y MINISTERIOS
- ◻ INSTITUCIONES ADSCRITAS A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
- ◻ INSTITUCIONES ADSCRITAS A LOS MINISTERIOS
- ◻ ORGANISMOS DE CONTROL Y REGULACION
- ◻ ORGANISMOS FINANCIEROS
- ◻ INSTITUCIONES AUTONOMAS V/O EN RELACION A SU AMBITO DE ACCION

(*) INSTITUCIONES AUTONOMAS QUE SON COORDINADAS Y SUPERVISADAS POR LA SECRETARIA DE COORDINACION INSTITUCIONAL.

Estructura del Estado según la nueva Constitución 2008



Fuente: (SENPLADES 2014, 14)

Elaboración: Equipo Técnico Subsecretaría de Desconcentración, Senplades

Matriz de Competencias Ministerio de Educación al 2013

SERVICIO PÚBLICO		MODALIDAD PARA LA ORGANIZACIÓN DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO			TIPOLOGÍA DEL SERVICIO		COBERTURA TERRITORIAL (nivel desconcentración)				ESTÁNDARES PARA LA PROVISIÓN DE SERVICIOS			COSTOS DE INVERSIÓN (UNITARIO POR TIPOLOGÍA) PLANIFICADOS EN EL PROYECTO NUEVA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA						GASTOS RECURRENTE ANUALES (POR TIPOLOGÍA)																				
TIPO DE OFERTA	SERVICIO PÚBLICO IDENTIFICADO POR COMPETENCIAS	Intramural	Extramural	Otro (Especifique)	Denominación de la Tipología	Capacidad de atención (Población que puede ser atendida - N°)	COBERTURA TERRITORIAL				Cobertura Poblacional (Población que puede ser atendida - N°)	Número docentes/aula	Talento Humano (N° de personas requeridas para la prestación de servicios en función de la población)	COMPONENTES DEL SERVICIO PÚBLICO (POR TIPOLOGÍA)		a. Infraestructura (USD)	Detalle Infraestructura	b. Equipamiento (USD)	Detalle Equipamiento	TOTAL INVERSIÓN (a+b)	TOTAL INVERSIÓN + 14% IVA (a+b)	c. Total Gasto Talento Humano (USD)	d. Total Gastos Operación y Mantenimiento	TOTAL RECURRENTE (c+d)	TOTAL RECURRENTE + 14% IVA (c+d)															
							Nacional	Zonal	Distrital	Circuital				Alimentación	Uniformes											Transporte	Infraestructura adecuada	Mobiliario												
Ordinaria	Educación inicial, básica, bachillerato en educación ordinaria e inclusiva	x			Unidad Educativa Tipo Mayor	Hasta 1.140 estudiantes por jornada (hasta dos jornadas)					Educación Inicial: niños y niñas 3 y 4 años 25 estudiantes por aula	4 aulas 1 docente/aula	Docentes por grupo de niños Asignación de Juegos recreativos Mobiliario adecuado Capacitación permanente a los docentes Trabajo con padres y madres familia y con los miembros de la comunidad educativa Asesoría Pedagógica Biblioteca Laboratorio de computación	Alimentación Uniformes Textos Transporte Infraestructura adecuada Mobiliario	\$ 5.000.000,00	Material didáctico organizado en ambientes de aprendizaje Docentes por grupo de niños Asignación de Juegos recreativos Mobiliario adecuado Capacitación permanente a los docentes Trabajo con padres y madres familia y con los miembros de la comunidad educativa Asesoría Pedagógica Biblioteca Laboratorio de computación	Alimentación Uniformes Textos Transporte Infraestructura adecuada Mobiliario	\$ 711.070,27	Incluye: - Bloques de 12 y 8 aulas - Bloques de educación inicial - Espacios para Laboratorios de Tecnología, Física y Química - Sala de uso múltiple - Comedor - Bar - Vestidor - Bodega - Cuarto de máquinas - cisterna - Patio cívico - Cancha de uso múltiple - Cancha de fútbol - Portal ingreso y garita guardián - Cerramiento - Áreas exteriores - patio / caminerías - Estacionamientos - Biblioteca - Cisterna - Mitigación ambiental	\$ 5.711.070,27	\$ 6.510.620,11	\$ 1.833.465,75	\$ 1.471.033,20	\$ 3.304.498,95	\$ 3.767.128,80															
											Educación Básica: niños y niñas, adolescentes 5 a 14 años 35 estudiantes por aula	20 aulas 1ero-7mo: 1 docente/aula 8vo-10mo: 1 docente/especialidad														Docentes 35 (1 Jornada) 75 (2 Jornadas) - Autoridades 3 (1 Jornada) 5 (2 Jornadas) - Apoyo Pedagógico 3 (1 Jornada) 5 (2 Jornadas) TOTAL TALENTO HUMANO: 41 (1 Jornada) 85 (2 Jornadas)	Alimentación Uniformes Textos Transporte Infraestructura adecuada Mobiliario	Uso de la tecnología de la información en el proceso de enseñanza-aprendizaje.	Alimentación Uniformes Textos Transporte Infraestructura adecuada Mobiliario	\$ 5.000.000,00	Material didáctico Docentes por grado Capacitación permanente a los docentes Textos escolares de EGB Hispano 1ero a 7mo grado Asesoría Educativa Guías para profesores 1ero al 7mo grado Laboratorios	Alimentación Uniformes Textos Transporte Infraestructura adecuada Mobiliario	\$ 711.070,27	Incluye mobiliario y equipamiento para aulas, laboratorios, biblioteca, oficinas, bar, comedor/salón uso múltiple y áreas exteriores	\$ 5.711.070,27	\$ 6.510.620,11	\$ 1.833.465,75	\$ 1.471.033,20	\$ 3.304.498,95	\$ 3.767.128,80
											Bachillerato: adolescente 15 y 18 años 40 estudiantes por aula	6 aulas 8 docentes																												
						Educación Inicial: niños y niñas 3 y 4 años 25 estudiantes por aula	2 aulas 1 docente/aula	Docentes 18 (1 Jornada) 35 (2 Jornadas) - Autoridades 3 (1 Jornada) 5 (2 Jornadas) - Apoyo Pedagógico 1 (1 Jornada) 3 (2 Jornadas) TOTAL TALENTO HUMANO: 22 (1 Jornada) 45 (2 Jornadas)	Alimentación Uniformes Textos Transporte Infraestructura adecuada Mobiliario	Material didáctico organizado en ambientes de aprendizaje Asignación de Juegos recreativos Docentes por grupo de niños Mobiliario adecuado Capacitación docente permanente Trabajo con padres y madres familia y con los miembros de la comunidad educativa Asesoría Pedagógica Biblioteca Laboratorio de computación	Alimentación Uniformes Textos Transporte Infraestructura adecuada Mobiliario	\$ 5.000.000,00	Material didáctico organizado en ambientes de aprendizaje Asignación de Juegos recreativos Docentes por grupo de niños Mobiliario adecuado Capacitación docente permanente Trabajo con padres y madres familia y con los miembros de la comunidad educativa Asesoría Pedagógica Biblioteca Laboratorio de computación	Alimentación Uniformes Textos Transporte Infraestructura adecuada Mobiliario	\$ 711.070,27	Incluye: - Bloques Educación Inicial, Básica y Bachillerato - Espacios para la administración - Espacios para Laboratorios de Tecnología, Física y Química - Salones de uso múltiple menor - Baterías sanitarias - Comedor - Vestidor - Bodega - Bar menor - Cuarto de máquinas - Complementos exteriores - Caminerías y Plaza - Panteón paso de agua - Instalaciones hidrosanitarias - Portal de ingreso y cerramiento tubular fachada principal - Cerramiento posterior - Cancha de uso múltiple - Cancha de fútbol - Alfar patiro - Plataformas - Mitigación ambiental	\$ 5.711.070,27	\$ 6.510.620,11	\$ 1.833.465,75	\$ 1.471.033,20	\$ 3.304.498,95	\$ 3.767.128,80																		
						Educación Básica: niños y niñas, adolescentes 5 a 14 años 35 estudiantes por aula	10 aulas 1ero-7mo: 1 docente/aula 8vo-10mo: 1 docente/especialidad																Docentes 18 (1 Jornada) 35 (2 Jornadas) - Autoridades 3 (1 Jornada) 5 (2 Jornadas) - Apoyo Pedagógico 1 (1 Jornada) 3 (2 Jornadas) TOTAL TALENTO HUMANO: 22 (1 Jornada) 45 (2 Jornadas)	Alimentación Uniformes Textos Transporte Infraestructura adecuada Mobiliario	Material didáctico Docentes por grado Capacitación permanente a los docentes Textos escolares de EGB 1ero al 7mo grado Asesoría Educativa Guías para profesores 1ero al 7mo grado Laboratorios	Alimentación Uniformes Textos Transporte Infraestructura adecuada Mobiliario	\$ 5.000.000,00	Material didáctico Docentes por grado Capacitación permanente a los docentes Textos escolares de EGB 1ero al 7mo grado Asesoría Educativa Guías para profesores 1ero al 7mo grado Laboratorios	Alimentación Uniformes Textos Transporte Infraestructura adecuada Mobiliario	\$ 711.070,27	Incluye mobiliario y equipamiento para aulas, laboratorios, biblioteca, oficinas, bar, comedor/salón uso múltiple y áreas exteriores	\$ 5.711.070,27	\$ 6.510.620,11	\$ 1.833.465,75	\$ 1.471.033,20	\$ 3.304.498,95	\$ 3.767.128,80			
						Bachillerato: adolescentes 15 y 18 años 40 estudiantes por aula	3 aulas 8 docentes																															a) Bachillerato en Ciencias Con oferta del Programa del Diploma de Bachillerato Internacional (BI) b) Bachillerato Técnico: Pueden ser agropecuarias, industriales, de servicios o artísticas. Con oferta de formación técnica (7 FIP) de acuerdo a las demandas de transformación de la Matriz Productiva. Con Formación en Centros de Trabajo (FCT) Con implementación de Unidades Educativas de Producción (UEPs) EJES TRANSVERSALES DE FORTALECIMIENTO DEL NIVEL DE BACHILLERATO. Transversalización de la perspectiva de género. Énfasis en el desarrollo de capacidades de emprendimiento y gestión. Seguimiento de egresados Apoyo a la inserción laboral o a la continuidad de estudios superiores en universidades nacionales o extranjeras.	Alimentación Uniformes Textos Transporte Infraestructura adecuada Mobiliario	Con oferta del Programa del Diploma de Bachillerato Internacional (BI) b) Bachillerato Técnico: Pueden ser agropecuarias, industriales, de servicios o artísticas. Con oferta de formación técnica (7 FIP) de acuerdo a las demandas de transformación de la Matriz Productiva. Con Formación en Centros de Trabajo (FCT) Con implementación de Unidades Educativas de Producción (UEPs) EJES TRANSVERSALES DE FORTALECIMIENTO DEL NIVEL DE BACHILLERATO. Transversalización de la perspectiva de género. Énfasis en el desarrollo de capacidades de emprendimiento y gestión. Seguimiento de egresados Apoyo a la inserción laboral o a la continuidad de estudios superiores en universidades nacionales o extranjeras.
						Educación Inicial: niños y niñas 3 y 4 años 25 estudiantes por aula	1 aula 1 docente/aula	Docentes: 5 (1 Jornada) Autoridades: 1 (1 Jornada) TOTAL TALENTO HUMANO: 6 (1 Jornada)	Alimentación Uniformes Textos Mobiliario	Docentes multigrado Infraestructura con todas las prestaciones pero de carácter provisional Satisface una demanda altamente dispersa	Alimentación Uniformes Textos Mobiliario	\$ 323.924,92	Incluye: 5 aulas 1 aula biblioteca baterías sanitarias área deportiva	\$ 323.924,92	\$ 369.274,41	\$ 144.867,85	\$ 119.360,15	\$ 264.228,00	\$ 301.219,92																					
						Educación Básica: niños y niñas, adolescentes 5 a 14 años 30 estudiantes por aula	4 aulas 1 docente/aula													Docentes: 2 (1 Jornada) Autoridades: 0 (1 Jornada) TOTAL TALENTO HUMANO: 2 (1 Jornada)	Alimentación Uniformes Textos Mobiliario	Docentes multigrado Infraestructura con todas las prestaciones pero de carácter provisional Satisface una demanda altamente dispersa	Alimentación Uniformes Textos Mobiliario	\$ 116.230,96	Incluye: 2 aulas baterías sanitarias	\$ 116.230,96	\$ 132.503,29	\$ 38.559,10	\$ 41.937,35	\$ 80.496,45	\$ 91.765,95									
						Educación Inicial: niños y niñas 3 y 4 años 25 estudiantes por aula	1 aula 1 docente/aula																									Docentes: 2 (1 Jornada) Autoridades: 0 (1 Jornada) TOTAL TALENTO HUMANO: 2 (1 Jornada)	Alimentación Uniformes Textos Mobiliario	Docentes multigrado Infraestructura con todas las prestaciones pero de carácter provisional Satisface una demanda altamente dispersa	Alimentación Uniformes Textos Mobiliario	\$ 116.230,96	Incluye: 2 aulas baterías sanitarias	\$ 116.230,96	\$ 132.503,29	\$ 38.559,10
						Educación Básica: niños y niñas, adolescentes 5 a 14 años 30 estudiantes por aula	1 aula 1 docente por aula	Docentes: 2 (1 Jornada) Autoridades: 0 (1 Jornada) TOTAL TALENTO HUMANO: 2 (1 Jornada)	Alimentación Uniformes Textos Mobiliario	Docentes multigrado Infraestructura con todas las prestaciones pero de carácter provisional Satisface una demanda altamente dispersa	Alimentación Uniformes Textos Mobiliario	\$ 116.230,96	Incluye: 2 aulas baterías sanitarias	\$ 116.230,96	\$ 132.503,29	\$ 38.559,10	\$ 41.937,35	\$ 80.496,45	\$ 91.765,95																					
						Educación Básica: adolescentes, jóvenes y adultos de 15 y más años.														Los profesionales se asignan de acuerdo al cálculo de plantilla óptima	Textos Atención domiciliar en lugares geográficamente dispersos Flexibilidad de modalidades	Kit de apoyo Satisface una demanda poblacional con rezago estudiantil	Textos Atención domiciliar en lugares geográficamente dispersos Flexibilidad de modalidades																	
						Bachillerato: jóvenes y adultos de 15 y más años.																										Los profesionales se asignan de acuerdo al cálculo de plantilla óptima	Textos Atención domiciliar en lugares geográficamente dispersos Flexibilidad de modalidades	Kit de apoyo Satisface una demanda poblacional con rezago estudiantil	Textos Atención domiciliar en lugares geográficamente dispersos Flexibilidad de modalidades					
				Educación básica y bachillerato para estudiantes con necesidades educativas especiales no asociadas a la discapacidad	Los estudiantes con necesidades educativas especiales no asociadas a la discapacidad o con discapacidad leve responden a un modelo de inclusión en educación ordinaria Los estudiantes con discapacidades moderada y severa responden a un modelo de gestión de educación especializada (en elaboración)	x	Educación Inicial, Básica y Bachillerato	• Discapacidades sensoriales: 1 docente/ 15 estudiantes. • Discapacidad intelectual o motora: 1 docente/8 estudiantes. • Autismo y multidiscapacidad: 1 docente/ 5 estudiantes. • Autoridades: 4 • Apoyo pedagógico: 4 (1 psicólogo educativo, 1 psicólogo clínico, 1 terapeuta ocupacional, 1 terapeuta del lenguaje)	• Evaluar de manera integral a las niñas, niños y adolescentes que requieran atención especializada para determinar su ingreso a la educación. • Planificar el acceso, permanencia, promoción y egreso de sus estudiantes. • Elaborar un Plan Educativo Especializado Individual para cada estudiante, tomando en consideración el currículo nacional y las adaptaciones pertinentes para su aprendizaje, mientras se encuentra en elaboración el modelo de Educación Especializada. • Brindar terapias a sus estudiantes a través de su equipo multidisciplinario que cuenta la Institución educativa Especializada. • Orientar a los establecimientos de educación escolarizada ordinaria para el acceso de los estudiantes preparados para la inclusión. • Gestionar el desarrollo del talento humano institucional	Alimentación Uniformes Material didáctico Infraestructura adecuada Mobiliario																														
				Aulas hospitalarias*	Tipo A: Hasta 10 estudiantes Tipo B: Hasta 6 estudiantes															x**	Estudiantes en edad escolar de (3-18 años) con enfermedades catastróficas, hospitalización o tratamiento extendido que no puedan asistir al centro educativo en el que se encuentra matriculado.	Docentes: 5 Apoyo Pedagógico: 1 asignado. UDAL TOTAL TALENTO HUMANO: 6	Garantizar que los niños, niñas y adolescentes en situación de enfermedad / hospitalización / aislamiento, dentro del marco de sus derechos, se mantengan en el sistema educativo, recibiendo una atención educativa en forma colectiva y/o personalizada y de calidad, mediante la continuidad de su proceso de enseñanza-aprendizaje en el contexto hospitalario y/o domiciliario.	Atención personalizada																
																																x**	Estudiantes en edad escolar de (3-18 años) con enfermedades catastróficas, hospitalización o tratamiento extendido que no puedan asistir al centro educativo en el que se encuentra matriculado.	Docentes: 5 Apoyo Pedagógico: 1 asignado. UDAL TOTAL TALENTO HUMANO: 6	Garantizar que los niños, niñas y adolescentes en situación de enfermedad / hospitalización / aislamiento, dentro del marco de sus derechos, se mantengan en el sistema educativo, recibiendo una atención educativa en forma colectiva y/o personalizada y de calidad, mediante la continuidad de su proceso de enseñanza-aprendizaje en el contexto hospitalario y/o domiciliario.	Atención personalizada				

** Se encuentran establecidas a nivel provincial y conforme a la planificación conjunta con el Ministerio de Salud