

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Educación

Maestría de Investigación en Educación

**La incidencia de las políticas de descentralización educativa en la
gestión del sistema educativo actual**

Ligia Rebeca Vásconez Carrera

Tutor: Rosemarie Terán Najas

Quito, 2019



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Ligia Rebeca Vásquez Carrera, autora de la tesis intitulada “La incidencia de las políticas de descentralización y desconcentración educativa en la gestión del sistema educativo actual”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Educación en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

- Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador Pautas para la elaboración de la tesis de maestría 6 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.
- 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.
- En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

30 de septiembre 2019

Firma: _____

Resumen

En nuestro país se desarrolla una profunda reforma institucional del Estado a partir del año 2008, parte de esta reforma tiene que ver con la implementación del proceso de descentralización territorial que se viene dando en los diferentes países de América Latina y en el Ecuador.

En el ámbito educativo se plantea un proceso de desconcentración que fortalece el rol de rectoría a la instancia central en educación frente a un modelo de gestión por procesos que asume el Ministerio de Educación.

El presente estudio pretende realizar un análisis de varios conceptos como descentralización, desconcentración educativa, modelo de gestión; se analiza las relaciones y tensiones que se presentan entre el discurso educativo generado desde la normativa establecida en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización y Ordenamiento Territorial, la Ley de Educación Intercultural Bilingüe, el Estatuto Orgánico de Gestión y Organización por procesos y la gestión o aplicación de las mismas.

Más adelante se pretende mostrar una mirada general y la forma como se desarrolla el proceso de descentralización en algunos países de América Latina y en el Ecuador; se toma en cuenta el debate interno relacionado con la descentralización territorial y la desconcentración educativa o descentralización administrativa.

Finalmente, se recoge algunos elementos que permiten evidenciar una visión política y economicista de la desconcentración educativa, así como algunas dificultades que se encuentran presentes en la aplicación de los procesos de descentralización y desconcentración educativa, afinar con varias conclusiones la realidad de las instancias descentralizadas, así como la relación entre el discurso y la realidad y la implicación del proceso de desconcentración frente al rol educativo.

Palabras clave: desconcentración educativa, descentralización, modelo de gestión, derechos, políticas públicas

A los niños que son el presente de nuestro país y merecen tener voz.

Agradecimientos

Mi agradecimiento, a quien me acompaña cada día de mi vida. A mi hija Claudia por estar presente en los diferentes momentos de estudio e investigación, por su cariño y compañía, por su paciencia y apoyo en esas largas noches de estudio.

A Rosemarie Terán, asesora de tesis, por sus gentiles charlas relacionadas con la educación de nuestro país.

A los docentes que aportaron con su criterio, inquietudes, alientos y desalientos del que hacer educativo.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero: Análisis de conceptos y modelo de gestión	19
1. Caracterización de los conceptos de descentralización y desconcentración en el Ecuador	21
2. La descentralización educativa en el Ecuador	22
3. La desconcentración educativa en el Ecuador	25
4. El modelo de gestión educativo	27
Capítulo segundo: Desarrollo de los procesos de descentralización y desconcentración educativa en américa latina.....	31
1. Marco político e ideológico: América Latina-Ecuador	32
2. Una mirada a los procesos de descentralización y desconcentración Educativa desarrollados en América Latina	35
3. Algunas líneas para situar la discusión sobre los procesos de descentralización y desconcentración educativa en el Ecuador	37
4. Un vistazo a la normativa vigente desde los actores	40
Capítulo tercero: Contexto, tensiones y dimensiones.....	45
1. Institucionalidad, descentralización y desconcentración educativa.....	46
2. Relaciones entre retórica y realidad.....	48
3. Relaciones y tensiones entre el discurso educativo y la gestión.....	48
4. Política, descentralización y desconcentración educativa	51
5. Dimensión economicista de la descentralización y la desconcentración educativa	53
6. Dificultades en la aplicación de estos procesos	55
Conclusiones: Sobre el debate entre descentralización y desconcentración	59
Lista de referencias	63
Anexos	65

Introducción

A partir del año 2008, en nuestro país se instituye una nueva Reforma del Estado Ecuatoriano (EC 2008) y se plantea nuevas formas de organización que pretenden mejorar la gobernabilidad del país, uno de los ejes centrales es el fortalecimiento territorial a través de la descentralización y desconcentración (procesos que se inician en la década de los 90). La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (en adelante, Senplades) define criterios y directrices tanto para los gobiernos locales como para los sectores institucionales a fin de implementar estas formas o modelos de organización.

En el sector educativo se establece políticas que pretenden organizar el sistema educativo a través de un Modelo de Gestión Educativo que determina una organización territorial por zonas, distritos y circuitos. Estos niveles territoriales en los que se gestionan y se ejecutan políticas (EC 2011) han sido creados para identificar mejor las necesidades educativas, fortalecer el sistema y responder oportunamente a las demandas ciudadanas.

El Modelo de Gestión Educativo se sustenta en la Ley Orgánica de Educación Intercultural (en adelante, LOEI) y establece los niveles de gestión de las autoridades centrales y desconcentrados (9 coordinaciones zonales, 140 distritos y 1117 circuitos educativos) (Minedu 2019), así como la estructura organizacional por procesos (Minedu 2012) donde se especifica las competencias y atribuciones de cada nivel; además se asume el criterio de alto o bajo nivel de descentralización y/o desconcentración.

Un debate importante en el campo educativo se da cuando revisamos la capacidad que tiene cada nivel de organización (zona, distrito y circuito) para la toma de decisiones, como las políticas públicas –especialmente aquellas políticas de descentralización, desconcentración y el Código Organizacional por procesos del Ministerio de Educación- y las prácticas del gobierno central, que permiten cumplir con el propósito para el que fueron creadas y la forma como se ha institucionalizado este Modelo de Gestión.

Es pertinente y necesario desarrollar el presente estudio, ya que a partir del año 2008 el Ecuador cuenta con documentos públicos, como por ejemplo la Constitución política del estado, políticas generales y locales, códigos, planes y reglamentos, que marcan una visión diferente de la organización territorial y de la planificación del estado, se fortalece el

concepto de Estado Nacional, el país responde a un momento político específico y existe muy pocas investigaciones en el tema de gestión educativa, descentralización y especialmente en desconcentración.

Este trabajo pretende ser una contribución al sector educativo, al estudiar como el Modelo de Gestión Educativo se relaciona con las políticas públicas de descentralización y desconcentración educativa, al advertir como inciden éstas políticas en los niveles de gestión desconcentrados y especialmente al analizar cuál es la capacidad de decisión del nivel central y de los niveles desconcentrados: zonal, distrital y circuital. De igual manera, se examinará los roles y funciones de cada nivel desconcentrado para fortalecer la capacidad de gestión del sistema educativo.

Si la gestión educativa está concebida como una práctica cotidiana, donde actúan personas que ponen en juego sus capacidades para lograr los objetivos institucionales en beneficio de la comunidad educativa (conformada por docentes, padres de familia y estudiantes), se requiere descubrir si el Modelo Educativo es compatible y amigable con la realidad y si responde a las necesidades de los actores educativos. Este aspecto no ha sido lo suficientemente analizado y retroalimentado, por lo que se hace necesario revisar, discutir y contribuir en estos momentos con elementos que generen un fortalecimiento y retroalimentación del proceso vivido y de la lógica asumida para desarrollar la desconcentración educativa.

Por último, la expectativa de que este nuevo momento político genere una esperanza social porque el fortalecimiento local tiene presente un enfoque de derechos, de equidad, de igualdad y de participación (planteado en la legislación ecuatoriana), es necesario analizar y revisar la manera en que se presenta el sistema educativo en relación con el proceso de desconcentración, toda vez que en el Ecuador no se da un proceso de descentralización educativa, sino únicamente una desconcentración educativa, la que no aporte el fortalecimiento y desarrollo local.

El objetivo general de este trabajo es realizar un estudio sobre la implementación e incidencia de las políticas de descentralización y desconcentración educativa y su aporte en la gestión educativa local.

De su lado, son tres los objetivos específicos: analizar las políticas de descentralización y desconcentración educativa y su implementación acorde con el modelo

de gestión educativo; identificar fortalezas y debilidades en la toma de decisión de los niveles de gestión desconcentrados; analizar la capacidad de gestión y la relación de los circuitos educativos con los distritos, zonas y con el nivel central.

Respecto del enfoque y marco conceptual, podemos indicar que el estudio toma en cuenta los procesos de descentralización y desconcentración educativo que responden al proyecto político implantado por el gobierno nacional. “De conformidad con lo previsto en el art. 1 de la Constitución de la República, el Ecuador es un Estado que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”. Este enunciado de orden constitucional se traduce en la idea de que la descentralización es una herramienta de administración pública, y al mismo tiempo un proceso que nos conduce a un Estado equitativo, solidario, redistributivo y organizado; al menos esa fue la intención de la Asamblea Constituyente, la cual fue posteriormente ratificada por el soberano (Batallas 2017, 7). En esta línea, Enrique Martín Criado nos permite analizar las dinámicas de los sistemas educativos estatales cuando plantea que “el sistema educativo no es neutral, “la posibilidad de incidir en las políticas educativas y en el funcionamiento del sistema, depende de los recursos políticos y económicos disponibles” (Criado 2010, 225).

Por otra parte, se revisa la relación existente entre políticas públicas y los procesos de descentralización y desconcentración educativa, la coherencia existente entre políticas, Planes, Estatutos y reglamentos; la aplicabilidad de las mismas para el funcionamiento y fortalecimiento del Modelo de Gestión Educativo y del sistema educativo; y la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas.

Desde la pedagogía crítica, el aporte de Giroux es fundamental, cuando toma en cuenta un elemento fundamental como lo ideológico “la ideología es un constructo dinámico relacionado con los modos en que los significados se producen, transmiten e incorporan en formas de conocimientos, prácticas sociales y experiencias culturales” (Giroux 1997, 44) y nos permite asumir el proceso de descentralización y desconcentración educativa, incorporando este elemento ideológico como uno de los elementos fundamentales presentes en las decisiones gubernamentales.

Los temas de descentralización y desconcentración educativa, desde hace algunos años se encuentra en permanente debate en nuestro país, la mirada desde las diferentes instituciones públicas, las directrices emitidas desde la Senplades (Plan Nacional del Buen

Vivir) especialmente para los sectores de salud y educación, los contenidos establecidos en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 (EC Senplades 2009) y 2013-2017 (EC Senplades 2013), son aspectos que requieren ser analizados para ver su correspondencia con la realidad, por tanto; analizaremos documentos de política pública de descentralización y desconcentración y también los conceptos de descentralización y desconcentración educativa que concibe Rondinelli, Nellis y Chee cuando se refiere a la descentralización como “la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus organismos, hacia las unidades en el terreno de organismos gubernamentales, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias” (Pereyra et al. 1996, 211-2), y la desconcentración vista como el traspaso de responsabilidades a los niveles menores del gobierno central, que transfiere el poder de decisión en forma limitado, que establece además una delegación o transferencia de responsabilidades de gestión específicas a entidades del Estado que podrían ubicarse fuera de la burocracia.

Por último, hablar de Gestión educativa como un nuevo paradigma educativo nos hace retornar a los aportes de Amada Correa, Angélica Álvarez, Sonia Correa cuando plantean que “La Gestión educativa como proceso sistémico que integra e imprime sentido a las acciones administrativas en el ámbito escolar, con el fin de mejorar las organizaciones, las personas que la integran y sus propuestas o proyectos educativos, se desarrolla y ejecuta mediante planes y proyectos que optimiza los recursos, que generan procesos participativos en beneficio de la comunidad, que interactúa con el medio, que aportan al desarrollo local y regional y que solucionan necesidades educativas en armonía con las necesidades básicas fundamentales del ser humano” (Correa de Urrea, Álvarez y Correa 2010, 13), por tanto; al hablar de los procesos de descentralización y desconcentración educativa se retoma instrumentos relacionados con el Modelo de Gestión educativo que establece la normativa de nuestro país para mirar el aporte en la organización y fundamentalmente en el bienestar de las personas que son parte del sistema educativo.

Además, se busca algunos insumos que tienen que ver con la posibilidad de tomar decisiones en los niveles desconcentrados desde un análisis descriptivo, se incluye los puntos de vista del Estado Ecuatoriano, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de los

distritos y circuitos educativos.

Se enfatiza y se evidencia algunas tensiones presentes entre el discurso establecido por las leyes y normas y la implementación de las mismas; se toma en cuenta la normativa establecida especialmente en la Constitución Política del Estado Ecuatoriano, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ley Orgánica de Educación Intercultural, Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, Plan Nacional de Descentralización y Plan Nacional del Buen Vivir.

La ausencia de una instancia de gestión documental en el Ministerio de Educación que permita contar con el acceso y disponibilidad de información oficial dificultó contar con documentos de primera mano para la investigación.

Uno de los ajustes que se realizó al diseño original de la investigación, tiene que ver con la aplicación de entrevistas a actores claves para obtener información que no se dispone en las fuentes documentales, normativas y bibliográficas, cabe recalcar que las entrevistas constituyen simples insumos adicionales. Vale la pena indicar que, una de las dificultades que se presentaron al momento de recoger la información en las instancias centrales y desconcentradas, tiene que ver con la poca apertura de los distritos para proporcionar información relacionada con la gestión de las instancias desconcentradas.

Se recurre a los actores educativos de los circuitos que presentan apertura e información importante con una mirada territorial, son los docentes y directivos de las instituciones educativas quienes muestran apertura y además una necesidad de ser escuchados sobre la problemática educativa de sus instituciones.

De igual forma, los tiempos destinados a la búsqueda de información se ampliaron ya que son otras instituciones a las que se recurre para contar con datos, documentos y leyes relevantes para el estudio, especialmente relacionadas con la desconcentración.

Para desarrollar el estudio se plantea analizar el concepto de descentralización y desconcentración educativa y su relación con el Modelo de Gestión que el Ministerio de Educación instaure, esto nos permite conocer, comparar y evidenciar ciertos desencuentros entre el marco normativo y legal y la aplicación de estos procesos en las instancias desconcentradas.

Se examina como se desarrolla el proceso de descentralización y desconcentración educativa en América Latina, se mira las reformas institucionales (a partir de los 90), se

estudia el desarrollo del proceso de descentralización ecuatoriano y especialmente se indaga la forma como se despliega la desconcentración educativa en nuestro país.

Finalmente, se observa la relación entre la retórica y la práctica, la mirada netamente política y economicista presentes en el proceso desarrollado en el Ecuador, para finalmente establecer algunas conclusiones.

Capítulo primero

Análisis de conceptos y modelo de gestión

En el Ecuador, la lógica territorial instituida actualmente, puede ser vista como un reto político y como una posibilidad para que las diferentes ciudades del país cuenten con una nueva estructura institucional y puedan atender en forma eficiente las diferentes demandas de su población. Por tanto, la política pública debe estar encaminada a dar respuesta a dichas demandas; la creación de líneas de acción y de gestión debe estar orientada a dar respuesta a todas esas necesidades territoriales.

La visión de derechos establecida en la Constitución de la República (EC 2008, art. 26) y la garantía de los mismos, así como los procesos de participación (EC 2008, art. 95), son elementos que deberían responder localmente cuando existe una aplicación efectiva de estos procesos.

Las nociones de democratización, organización territorial, autonomía y descentralización toman sentido desde una nueva institucionalización y administración territorial, son parte de un proceso que es más que un modelo y debe ser monitoreado, evaluado y retroalimentado en forma permanente.

El concepto de desconcentración, emerge y toma protagonismo en el ámbito educativo en el Ecuador a partir de los años 90, pese a que en el campo legal y en la definición de políticas públicas (en la Constitución de la República del Ecuador y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización) no se precisa con claridad como concepto, en el marco normativo creado a través de la Secretaría Nacional de Planificación y según lo señalado en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, se toma en cuenta la existencia de un ámbito desconcentrado que presenta una gran incidencia en educación.

Con las nociones citadas anteriormente, se aborda dos conceptos básicos: descentralización y desconcentración, relacionados con el ámbito educativo; analizar las conexiones y esencialmente las diferencias o tensiones que se generan entre éstos conceptos, así como la relación con la normativa existente es parte del análisis que se realiza en este documento.

Por otro lado, un aspecto que relaciona los procesos de descentralización y

desconcentración educativa es la gestión, más aún cuando hablamos de un sistema de gestión participativo que orienta la planificación, la ejecución y la toma de decisiones territoriales, donde aparecen nuevas dimensiones locales, diferentes competencias y una nueva reorganización de los niveles de gobierno establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, allí se asume que las competencias (EC 2008, art. 261) estratégicas instauradas para la educación en el Ecuador, son de carácter exclusivas para el Estado Central y las competencias más operativas para los niveles desconcentrados. Por tanto, la gestión u orientación es la clave para lograr metas y objetivos planteados para fortalecer el carácter territorial o la gestión local.

El modelo educativo instaure diferentes roles y responsabilidades a los diversos actores educativos (Ministerio de Educación, escuelas, autoridades educativas, docentes, estudiantes y padres de familia). Este modelo define como instancias educativas de gestión administrativa a los circuitos, distritos y zonas; establece que son niveles desconcentrados (EC Ministerio de Educación 2011, art. 27) y además plantea la presencia de un Sistema Nacional de Educación que debe establecer una estrecha coordinación con el modelo, con las unidades educativas y con los actores sociales.

Un instrumento necesario para la operativización del proceso de desconcentración educativa es el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, donde una pieza clave son los actores de la desconcentración educativa, es decir; las diferentes instituciones, los actores sociales involucrados y el personal técnico organizado para implementar el mismo. Desde el Ministerio de Educación se asume una forma de organización centrada en las competencias que mantiene la instancia central en torno a la definición de políticas, organización del sistema educativo, orientación de recursos y orientación pedagógica.

La relación que se manifiesta entre la capacidad legal del Estado y las capacidades reales en la operación e implementación de los procesos es imprescindible tener presente, al analizar el modelo de gestión establecido por el Gobierno Nacional, el Estatuto Orgánico de gestión por procesos, el modelo educativo, la visión territorial, tomando como referencia el enfoque de derechos, son elementos que nos permiten orientar los dos conceptos: descentralización y desconcentración.

1. Caracterización de los conceptos de descentralización y desconcentración en el Ecuador

El Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 plantea que la descentralización y la desconcentración responden a mecanismos de redistribución del poder y a la democratización de la sociedad que deben estar fundamentados en un nuevo modelo de Estado, cimentado en la recuperación de su capacidad de rectoría, regulación, coordinación y redistribución dentro de un proceso de racionalización de la administración pública con clara división de competencias.

El Estado ecuatoriano adopta un nuevo régimen de organización territorial que pasa de un modelo de descentralización voluntario, a uno obligatorio y progresivo, con competencias delimitadas por la Constitución y la ley. Además, se contempla la creación de un nuevo nivel intermedio de gobierno, la región, cuya principal función es actuar como “bisagra” en términos de planificación entre el nivel nacional y los niveles locales (EC Senplades 2009).

En nuestro país, en educación se da énfasis al nivel nacional y al fortalecimiento del Estado Nacional desde el diseño de la política pública, pero la operación o gestión para la redistribución del poder y la democratización de la sociedad se queda como un simple postulado, en la práctica se establece en primer lugar la rectoría al nivel central, al ser un sector común, como lo define la Senplades y el Cootad (EC Asamblea Nacional 2010, art. 108) y se desarrolla la gestión en el nivel local o en los circuitos. Se evidencia una ruptura entre estos dos niveles (central y local) por la presencia de una instancia intermedia de control; se crea un nivel distrital que poco aporta en lo pedagógico o en el mejoramiento de la calidad educativa; en el mejor de los casos, contribuye en una parte de la gestión administrativa, no se logra la debida articulación entre lo nacional y lo local y se genera una instancia intermedia frágil para el aporte en el diseño de estrategias y mecanismos que aseguren la calidad de los servicios educativos del distrito.

Cabe indicar que el tema de descentralización, autonomía y regionalización no son nuevos en la historia política y administrativa del Ecuador, han estado presentes en el debate político en forma permanente; de igual manera, el centralismo como proceso histórico social que permitió en nuestro país, el debilitamiento de los organismos seccionales, deformó la

estructura democrática y facilitó la concentración de poder en grupos dominantes (Ojeda 2000, 14), son elementos que han estado presentes y han presentado repercusiones a través del tiempo en el ámbito educativo.

2. La descentralización educativa en el Ecuador

Según lo planteado por Lautaro Ojeda (2000, 28), la descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de redistribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.

De la misma forma que en otros países de América Latina, en el Ecuador, la descentralización vista desde una mirada progresista, pretende ser un instrumento político que según se establece en el Plan Nacional de Descentralización, busca mejorar en el territorio la esperanza y calidad de vida de la población, es decir; depende de la capacidad o potencialidad política con la que cuentan los gobiernos autónomos descentralizados para su desarrollo.

En la Constitución de la República del Ecuador, este nuevo modelo conceptual de descentralización, tiene como objetivo fundamental alcanzar un desarrollo territorial equitativo, solidario y sustentable (EC Senplades 2012) dentro de la organización territorial, a los gobiernos autónomos descentralizados se le dota de autonomía política, administrativa y financiera y en general se realiza cinco principios básicos: solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

El ámbito educativo se encuentra desarticulado del territorial o de su localidad, en los Gobiernos Autónomos Descentralizados las necesidades territoriales que permiten mejorar los servicios no son atendidos, las acciones educativas se trasladan desde y hacia el Ministerio de Educación, los principios de solidaridad, equidad, intersectorial, integración y participación en muchos de los casos no se cumplen.

Las soluciones escolares se concentran en los distritos y no en las escuelas, la calidad no se centra en los actores directos involucrados en las escuelas y el trabajo dentro del aula

no es un componente importante en el actual modelo educativo son algunos de los aportes por parte de los actores entrevistados.

La Constitución Política del Ecuador, nos habla de un sistema integrado en el ámbito social, donde la Educación es un elemento fundamental que debe contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población, existe un Plan Nacional de descentralización y la capacidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para su desarrollo, no es evidente en las atribuciones establecidas en el Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Educación una instancia que genere estas relaciones para el fortalecimiento territorial.

Con el fin de implementar este modelo de descentralización, desde el año 2010 el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (EC Asamblea Nacional 2010, art. 105), precisa la creación de un sistema nacional de competencias y de un instrumento para operarlo como el denominado Plan Nacional de Descentralización. En el sistema de competencias se constituye diferentes niveles de gobierno tanto en las instancias centrales como en las locales (EC Asamblea Nacional 2010, art. 108); de igual manera, se establece la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados de forma progresiva.

Educación al ser un sector con bajo nivel de descentralización, donde se conserva simplemente una descentralización administrativa o de operación local en el ámbito administrativo, donde las funciones y decisiones estratégicas se mantienen centralizadas, no permite contar con un aporte al fortalecimiento y desarrollo territorial. Aparece el concepto de desconcentración educativa, se da un carácter de alta desconcentración en términos de gestión.

Si relacionamos a la educación con el concepto de Buen Vivir y ligamos a la noción de calidad, “debe ser lo suficientemente amplia e integral para poder cumplir con tan ambiciosas expectativas, las cuales exigen al menos una serie de cambios profundos en los enfoques teóricos y perspectivas de análisis sobre la temática (Minteguiaga 2014, 190), el papel de la educación es esencial y debe responder y ser parte del modelo de descentralización que posibilite el fortalecimiento local, el desarrollo de capacidades y de agentes locales y el involucramiento de los mismos en la toma de decisiones, al ser parte importante de la gestión, así lo manifiestan los entrevistados.

La Secretaría Nacional de Planificación define a los sectores como las áreas de

intervención y de responsabilidad que desarrolla el Estado en general (EC Asamblea Nacional 2010, art. 109), esto implica que tienen el alcance más amplio e integral y, según su organización, pueden constituir un sistema sectorial, por ejemplo, salud, educación, ambiente, etc. (EC Asamblea Nacional 2010). A los sectores los determina como privativos, estratégicos y comunes.

Privativos.- Son aquellos sectores en los que, por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden exclusivamente al gobierno central y, por tanto, no son descentralizables (EC Asamblea Nacional 2010, art. 110).

Ambitos.- [sic] La defensa nacional, protección interna y orden público; las relaciones internacionales; las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; de comercio exterior; y de endeudamiento externo (establecidos por la Senplades).

Estratégicos.- Son aquellos en los que el Estado, en sus diversos niveles de gobierno, se reserva todas sus competencias y facultades, dada su decisiva influencia económica, social, política o ambiental. En estos sectores, la facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión corresponden de manera exclusiva al gobierno central (EC Asamblea Nacional 2010, art. 111).

Ambitos.- [sic] La generación de energía en todas sus formas; las telecomunicaciones; los recursos naturales no renovables; el transporte y la refinación de hidrocarburos; la biodiversidad y el patrimonio genético; el espectro radioeléctrico; el agua; y los demás que determine la Ley (establecidos por la Senplades).

Comunes.- Son todos los demás sectores de responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, la naturaleza de los servicios públicos y las actividades a lo que estos se refieren (EC Asamblea Nacional 2010, art. 112).

Ambitos.- [sic] Alta desconcentración: Educación, Salud, Relaciones Laborales, Industrias y productividad. Alta descentralización: Agricultura, Ambiente, Turismo, Cultura, Deporte, Inclusión Social, Planificación (EC Asamblea Nacional 2010, art. 111).

Un criterio definido desde el órgano rector de la educación, hace ver al sistema educativo como una necesidad estratégica relacionada con el desarrollo del país; esto para atribuir la necesidad de una rectoría de las políticas educativas desde el nivel central; de igual manera, se orienta la centralización en torno a la necesidad de establecer un mecanismo ágil

y eficiente de implementación y gestión en los programas y proyectos educativos desde una rectoría central.

Al revisar el Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Educación, podemos evidenciar que los mecanismos no son ni ágiles ni eficientes para la gestión, si revisamos las atribuciones designadas a los distritos y circuitos por ejemplo, se habla del control de la gestión, asesoramiento pedagógico en los distritos; cumplimiento de políticas nacionales, impulso de la calidad educativa o elaborar mejoras pedagógicas en los circuitos que no se relacionan con una eficiente y articulada gestión.

En educación, la descentralización (EC Ministerio de Educación 2012) se refiere a la transferencia de competencias, atribuciones, funciones, responsabilidades y recursos desde el nivel de gobierno central hacia los niveles de gobierno autónomos descentralizados (sub nacionales) y se desarrolla en el ámbito administrativo, político y fiscal, dice la ley. La autoridad educativa nacional ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Educación (EC Ministerio de Educación 2011).

Este sistema es central, no se evidencia en los niveles territoriales la correspondencia o relaciones entre el nivel básico, bachillerato y superior, así como la relación con los otros ámbitos sociales como salud, vivienda, entre otros; de tal manera que aporten como sistema articulado en el desarrollo local. En la educación no hay una transferencia real de las competencias a los niveles desconcentrados, simplemente se orientan al cumplimiento de las políticas, proyectos y acciones establecidas en el nivel central, y no existe aportes desde los diversos actores involucrados como por ejemplo docentes, padres de familia y peor aún estudiantes.

Según los lineamientos de la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública de la Senplades, la definición de las facultades de los niveles desconcentrados responde a una tipología que favorece la recuperación y fortalecimiento de la rectoría de la Autoridad Educativa Nacional, lo cual implica una alta desconcentración de la gestión educativa y un bajo nivel de descentralización.

3.La desconcentración educativa en el Ecuador

La desconcentración del Estado es el mecanismo mediante el cual los niveles

superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones, así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo (Ojeda 2000, 28).

El modelo de gestión estatal desconcentrado pretende el reordenamiento zonal del Ejecutivo, busca racionalizar la prestación de servicios públicos evitando duplicidades, deficiencias administrativas o ausencia de Estado, comúnmente generadas por la poca claridad en la determinación de competencias que cada nivel de gobierno debe asumir. En este contexto, se intenta reducir el déficit de desarrollo institucional en los territorios, así como aplicar mecanismos de coordinación interinstitucional entre agencias centrales (sectoriales) y sus delegaciones desconcentradas (EC Senplades 2013).

En Educación, los niveles desconcentrados, cuyo principal rol es el mejoramiento de la gestión no se presentan articulados, el nivel distrital desarrolla acciones de control en lo administrativo, mientras que el circuito ejecuta las políticas nacionales sin articular de manera efectiva los mecanismos para aportar en el mejoramiento educativo de esa localidad, el nivel distrital no toma en cuenta el mejoramiento de carácter pedagógico como parte de un proceso articulado y permanente.

La estructura o configuración del territorio se establece en medio de un debate entre la necesidad de contar con un Estado Nacional y la emergencia de poder de los Gobiernos Locales, la presencia de una serie de relaciones ancladas a la estructura económica que reclaman la autonomía local es un aspecto presente en el proceso desarrollado en nuestro país. El Estatuto Orgánico de Procesos establecido por el Ministerio de Educación define un modelo que no articula ni fortalece el poder de los gobiernos locales, sus acciones son orientadas especialmente en la gestión administrativa específica sin que presente coherencia con la autonomía territorial.

La descentralización no siempre genera poder a las instituciones locales, la capacidad del estado puede centralizar una serie de acciones a partir del fortalecimiento de la infraestructura; por tanto, la descentralización se presenta específicamente en una dimensión administrativa desde una práctica centralista del Estado, en otras palabras; se desarrolla la desconcentración.

El proceso de desconcentración educativa es vista como una transferencia de

competencias entre los niveles y al ser de alta desconcentración y baja descentralización (EC Ministerio de Educación 2012) toma en cuenta la transferencia de competencias de una entidad administrativa de escala nacional a otra jerárquicamente dependiente (escala regional, provincial o distrital), la primera mantiene la rectoría y vela por la calidad y cumplimiento. En definitiva, se evidencia nuevamente que el nivel central asume la rectoría y los niveles desconcentrados la gestión y ejecución de políticas (EC Ministerio de Educación 2011).

4. El modelo de gestión educativo

El Ministerio de Educación en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Estado Ecuatoriano, instituye un nuevo modelo de gestión educativa que pretende aportar en el acceso universal a la educación en forma eficiente y eficaz, así como el mejoramiento de la calidad educativa.

El Sistema Nacional de Educación comprende las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo (EC 2008, art. 344) y tiene como finalidad el desarrollo de las capacidades y potencialidades individuales y colectivas de la población.

Con el propósito de cumplir con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica de Educación Intercultural (EC Ministerio de Educación 2011, arts. 25-30), este ministerio define una forma de gestión por procesos, cuya misión es 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 niñas, niños, jóvenes y adultos (EC Ministerio de Educación 2012, art. 1).

El Ministerio de Educación, dentro de su normativa, instituye un modelo de Gestión a través del cual se puede evidenciar que el Ministerio de Educación despliega una Estructura Organizacional por Procesos que presenta las siguientes características:

Art. 3.- Estructura Organizacional de Gestión por Procesos del Ministerio de Educación se encuentra alineada con la misión y políticas determinadas en la Constitución Política de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), su reglamento y más normativa educativa. Se sustenta en la filosofía y enfoque de gestión por procesos determinando claramente su ordenamiento orgánico a través de la identificación de procesos,

usuarios, productos y/o servicios.

Art. 4.- Procesos del Ministerio de Educación Los procesos del Ministerio de Educación se ordenan y clasifican en función de su grado de contribución o valor agregado al cumplimiento de la misión institucional. Estos son: Procesos Gobernantes. Son aquellos que proporcionan directrices, políticas y planes estratégicos para el funcionamiento de la Institución y son realizados por el directorio y/o 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 de Educación.

El Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos establece en primer lugar, realizar una gestión por procesos, de acuerdo a la contribución para el cumplimiento de la misión del Ministerio de Educación (Minedu); los procesos se instituyen en gobernantes, sustantivos, adjetivos y desconcentrados y los niveles de desconcentración en central, zonal, distrital y circuital. En segundo lugar, los niveles de desconcentración que se establece en el Estatuto Orgánico, se crean para que el nivel central ejerza facultades de rectoría-regulación-planificación-control y los niveles desconcentrados ejercen la planificación-coordinación-gestión-control, facultades que se describen posteriormente en forma específica para cada nivel (EC Ministerio de Educación 2012).

El modelo educativo desconcentrado presenta una visión institucionalizada de descentralización administrativa. La estructura territorial se propone tres niveles desconcentrados dentro de la estructura regional, zonal o local. Revisamos dos niveles intermedios o de carácter administrativo: zona y distrito y uno estrictamente desconcentrado o de gestión: circuito; los circuitos cumplen lo dispuesto por las instancias anteriores. Los procesos desconcentrados deben generar productos que aporten a la misión institucional, estos contribuyen de forma específica al acceso a la educación y muy poco o nada a la mejora de la calidad educativa; si desde el nivel central no existe monitoreo, seguimiento, re

direccionamiento permanente con respecto al desarrollo del proceso de desconcentración local muy difícilmente se pueda fortalecer y mejorar la calidad de los servicios educativos.

Capítulo segundo

Desarrollo de los procesos de descentralización y desconcentración educativa en américa latina

La descentralización y desconcentración como parte del proceso de reforma institucional, se desarrolla en los diferentes países de América Latina especialmente durante los años 90 y con énfasis en los años 2000, conocer su desarrollo en los diferentes países y la relación con la definición e implementación de política pública, así como su relación con diferentes conceptos como derechos, democracia, equidad, desarrollo, territorialidad y autonomía nos permiten disponer de un marco general como ejes orientadores sobre este tema. Mirar cómo se presentan estos procesos en los diferentes países de la región y describir cuales son los aspectos relevantes, las estrategias desarrolladas y las diferentes formas de implementación en el ámbito educativo, así como ciertas características específicas que permiten identificar a estos conceptos es uno de los aspectos que se abordan en el presente capítulo.

De igual manera, el desarrollo de los procesos de descentralización y desconcentración en el Ecuador tienen una forma de expresión particular, especialmente en el ámbito educativo, donde los conceptos de centralización y desconcentración están presentes y generan un modelo de gestión diferente y una nueva lógica de intervención del Ministerio de Educación, de los directivos y docentes y de los padres de familia y estudiantes; un segundo elemento que se pretende mostrar en este capítulo.

La relación entre las políticas públicas establecidas en la Constitución de la República del Ecuador vigente, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, el Plan Nacional de Descentralización, la Ley Orgánica de Educación Intercultural frente a la descentralización y desconcentración educativa, la coherencia y correspondencia con los procesos desarrollados en el ámbito educativo, las posiciones planteadas frente a la discusión existente entre la pertinencia o no de los procesos de descentralización y desconcentración educativa como parte del fortalecimiento territorial y del desarrollo local, también son aspectos a abordar.

1. Marco político e ideológico: América Latina-Ecuador

A lo largo de la historia podemos evidenciar una serie de cambios sociales, políticos, económicos y culturales que definen la razón de ser de la educación y su rol en la sociedad; así por ejemplo, con la segunda guerra mundial, las escuelas surgen con el fin de formar mano de obra calificada, posteriormente y gracias a las luchas sociales la educación pasa a ser considerada como un medio de desarrollo de la sociedad y de las personas, más adelante la educación es considerada como un derecho de las personas (ONU Asamblea General 1948, 26).

Por otro lado, es necesario tener presente una característica que asume la educación en la sociedad y que tiene que ver con la generación de “imaginarios nacionales” que se encuentran mediados por intereses políticos y sociales que han permitido elaborar nuevos conceptos sobre los cuales se orienta la educación, entre ellos podemos citar el de ciudadano, formación ciudadana, sistema educativo, territorialización, desconcentración educativa y descentralización; estos imaginarios permiten dar una respuesta al momento histórico-político vigente y a tensiones presentes en la sociedad; dichas tensiones generan una serie de relaciones de poder y estas relaciones son elementos fundamentales que se reflejan en el sistema educativo actual y que son ya parte de la historia de la educación.

En este marco aparece la relación entre el concepto de ciudadanía y democracia, que tal como plantea Martha Cecilia Herrera (2006, 111-2), dota a las instituciones de un carácter democrático y dentro de ello a los ciudadanos de un grado de responsabilidad frente a la toma de decisiones, mucho más si son parte fundamental del desarrollo y fortalecimiento territorial las instituciones educativas.

En este sentido, el aporte de Durkheim cuando habla de la función de reproducción cultural de la educación, de los procesos de la educación y de las relaciones con la cultura de ciudadanía y democracia, siendo estos elementos de reproducción social. Bourdieu complementa esta idea cuando incluye un elemento importante y habla del sentido de producir y reproducir por medios propios (Bourdieu y Passeron 2004, 102-14), lo que nos permite tomar en cuenta el desarrollo de determinados procesos, las formas como se manifiestan, los avances y retrocesos que se producen en un determinado momento social y

político, los mecanismos e instrumentos propios generados para su desarrollo e implementación y la apropiación de los mismos.

Un último elemento a ser tomado en cuenta, es el que Breser-Pereira (1998, 7) nos trasmite cuando habla de la descentralización en el marco de las reformas del Estado desde una visión institucionalizada, indica que los procesos de reforma tienen la finalidad de aumentar la gobernanza y la gobernabilidad del Estado en la sociedad y que se provoca nuevas relaciones para lograr y mantener esta capacidad de gobernar el Estado.

En nuestro país, la Constitución de la República del Ecuador del 20 de octubre del 2008, establece la “Decisión de construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades” (EC 2008). El Plan Nacional del Buen Vivir en coherencia con la Constitución plantea entre sus políticas y lineamientos estratégicos del objetivo 4: Mejorar la calidad de educación en todos los niveles y modalidades, para la generación de conocimiento y la formación integral de las personas creativas, solidarias, responsables, críticas, participativas y productivas bajo los principios de igualdad social y territorialidad.

En el Ecuador, a partir del 2008 inicia un proceso de profunda reforma institucional, la concreción del régimen territorial que promueva la descentralización del país, la democratización y eficiente funcionamiento de los diferentes niveles de gobierno y la participación ciudadana en la toma de decisiones se encuentran presentes en la normativa nacional

La Constitución de la República del Ecuador vigente, considera a la educación como proceso integral y establece la importancia de la política pública y de la inversión del Estado como elementos fundamentales para alcanzar el buen vivir; rescata la presencia familiar y social como parte del proceso educativo, la participación ciudadana es un elemento fundamental que recoge también el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Descentralización y Autonomía.

La Gestión educativa vista como un nuevo paradigma educativo, nos hace retornar a los aportes de Amada Correa, Angélica Álvarez, Sonia Correa cuando plantean a “La Gestión educativa como un proceso sistémico que integra e imprime sentido a las acciones administrativas en el ámbito escolar, con el fin de mejorar las organizaciones, las personas

que la integran y sus propuestas o proyectos educativos, se desarrolla y ejecuta mediante planes y proyectos que optimizan los recursos, que generan procesos participativos en beneficio de la comunidad, que interactúa con el medio, que aportan al desarrollo local y regional y que solucionan necesidades educativas en armonía con las necesidades básicas fundamentales del ser humano” (Correa de Urrea, Álvarez y Correa 2010, 13).

Al respecto, es necesario indicar que existe un debate importante en el campo educativo en torno al funcionamiento o implementación del modelo de gestión adoptado en el Ecuador, mismo que se evidencia cuando revisamos y analizamos la capacidad que tiene cada nivel de organización territorial frente a la posibilidad de decidir localmente o centralizar las decisiones, cuando relacionamos la calidad educativa con cobertura o el acceso escolar, cuando articulamos calidad educativa y gestión administrativa; al mirar la correspondencia entre las políticas públicas (especialmente aquellas políticas de descentralización, desconcentración), el Código Organizacional por procesos del Ministerio de Educación y las prácticas del gobierno central para cumplir con el propósito para el que fueron creados, podemos darnos cuenta que no siempre han sido efectivos los mecanismos utilizados para la institucionalización de éste Modelo de Gestión educativo.

En esta línea, Enrique Martín Criado nos permite analizar las dinámicas de los sistemas educativos estatales (Criado 2010, 225) cuando plantea que “el sistema educativo no es neutral, “la posibilidad de incidir en las políticas educativas y en el funcionamiento del sistema depende de los recursos políticos y económico disponibles”.

El aporte de Giroux (1997, 44) en cambio nos permite rescatar un elemento fundamental cuando indica que “la ideología es un constructo dinámico relacionado con los modos en que los significados se producen, transmiten e incorporan en formas de conocimientos, prácticas sociales y experiencias culturales, es a partir de estos elementos que se pretende analizar la importancia de los procesos de descentralización y desconcentración educativa en el Ecuador.

Por tanto, es necesario ubicarnos en primer lugar dentro de un contexto regional que nos permita evidenciar como se viene implementando éste proceso tan complejo e irregular en varios de los países de América Latina.

2. Una mirada a los procesos de descentralización y desconcentración Educativa desarrollados en América Latina

La descentralización y desconcentración educativa responde a un determinado momento político y social, es parte de un proyecto instituido por los gobiernos y pretende implementar una serie de políticas públicas tendientes a fortalecer la gestión y la democratización territorial, donde las instituciones asumen nuevas competencias.

Finot (2003, 24-5) plantea que la descentralización surge por la necesidad de: a) un mayor control de Estado, para lo cual establece políticas y procesos de planificación, b) Ajuste estructural que incluye procesos de participación y gestión de servicios sociales y c) Promoción del desarrollo económico local para lo cual hay una redefinición de la descentralización.

Durante la década de 1980 se inician varios procesos de descentralización educativa en varios de los países de América Latina, como por ejemplo en Chile; pero es en los años noventa cuando se evidencia un incremento y repunte de los procesos de descentralización en varios países, se relaciona la descentralización con la necesidad de poder otorgar mayor autonomía en la toma de decisión de las escuelas y se plantea dos tipos de descentralización de la educación, a nivel de gobiernos locales y en cada una de las escuelas.

En cuanto al nivel de descentralización de las decisiones educativas en Brasil, donde se cuenta con una amplia experiencia de descentralización, son las federaciones quienes asumen la responsabilidad constitucional sobre la educación; en Argentina, México y Venezuela, las responsabilidades educativas se vienen asumiendo desde el gobierno central, solo en las dos últimas décadas se delegan a las provincias.

Un aspecto importante, en torno a la toma de decisión de las escuelas, se puede visualizar en un estudio del Banco Mundial (Metodología utilizada por el Banco Mundial que plantea abordar cuatro ámbitos: la organización, el personal, la planificación y los recursos), cuando indica que una posibilidad de la toma de decisiones sobre el personal y sobre el presupuesto es posible y tienen relevancia pero se cumple únicamente con requerimientos burocráticos para la presentación de documentos, no se cuenta con estándares mínimos de calidad ni de participación comunitaria y se deja de lado la construcción de

planes de mejoramiento como parte de un proceso pedagógico (Banco Mundial 1999, 65-6).

Cuando Emanuela Di Gropello nos habla de los modelos de descentralización educativa en América Latina, asume que la descentralización de los servicios sociales es un eje esencial de las reformas de política social que se dan para hacer más eficiente la provisión de servicios y para fortalecer la democratización (Di Gropello 1999, 153), estos modelos que se desarrollan en los diferentes países, si bien tienen condiciones iniciales diferentes tanto en lo social, político, económico e institucional, se dan con mayor o menor intensidad, una de las condiciones que nos permite ver la diferencia entre ellos es el grado de autonomía que se entrega al nivel provincial, local e institucional.

Para comprender la presencia y niveles de responsabilidad, Juan Ponce plantea dos formas o modelos de descentralización; un primer modelo de Gobierno sub-nacional aplicado en Argentina, Chile y Brasil y establece la provisión de los servicios de educación que se transfirió a los municipios; un segundo modelo, donde las responsabilidades son compartidas por el nivel central y desconcentrado, aplicado en Colombia y Bolivia, las responsabilidades en educación se transfieren a los municipios y departamentos, así como la autonomía escolar que se aplicó especialmente en los países de centro américa (Ponce 2010, 109-20).

Si bien este proceso de descentralización en América Latina se viene dando por tres décadas (inicia en los años 80, tiene una mayor presencia en los 90 y es en los años 2000 donde se consolida), el carácter heterogéneo de los mismos genera cierta dificultad para evaluar los procesos como región, sumado a la falta de información disponible que debe ser generada desde los diferentes países, regiones, gobiernos locales e instituciones solo nos permite indicar que en varios países hay un incremento de cobertura y del gasto.

Las políticas de educación implementadas en la región en las últimas décadas se han venido modificado, partiendo de una prioridad relacionada con la asistencia escolar a un mejoramiento de la eficiencia y calidad, así lo manifiestan las diferentes reformas educativas promulgadas en los países de América Latina y El Caribe. El mejoramiento de los logros académicos de los estudiantes a través de políticas educativas de descentralización logró transferir competencias administrativas y/o pedagógicas a los niveles locales dependiendo del desarrollo técnico, administrativo y financiero de cada gobierno local para una adecuada efectividad; las políticas educativas en América Latina no son consistentes, varían con frecuencia en cada país e incluso al interior de cada uno de ellos, la descentralización de la

educación basada en la transferencia de competencias educativas a los niveles locales funciona cuando hay capacidad administrativa, financiera y técnica, las estrategias para delegar la administración de las escuelas aporta en la asistencia escolar pero no en los logros académicos de los estudiantes. Existe la necesidad de evaluar los efectos de las políticas de descentralización relacionados espacialmente con la calidad educativa en nuestro país.

3. Algunas líneas para situar la discusión sobre los procesos de descentralización y desconcentración educativa en el Ecuador

Para analizar el contexto ecuatoriano, es importante tener presente que existe un debate relacionado con el tema de descentralización y desconcentración educativa, por un lado la necesidad de evidenciar el aporte de estos procesos en función del cumplimiento de la política establecida en la Constitución Política del Estado Ecuatoriano; la mirada sobre las formas, el desarrollo y la incidencia de los procesos de descentralización o desconcentración educativa como parte del proyecto de buen vivir, el aporte al fortalecimiento territorial en el ámbito educativo y la comprobación de una mayor autonomía en la toma de decisión de las escuelas, son elementos de exploración. Por otro lado, la mirada de los actores sociales frente al desarrollo territorial, al fortalecimiento del sistema educativo y a la atención de los servicios en forma oportuna, eficiente y en un marco de derechos, son temas que se encuentran en permanente análisis y discusión.

La descentralización en nuestro país, es vista como parte de un proyecto político establecido por el gobierno ecuatoriano, el objetivo fundamental es implementar una serie de políticas públicas tendientes a fortalecer la gestión educativa y la democratización territorial, donde las instituciones asumen nuevas competencias y responden a un modelo de gestión determinado.

Un elemento que presenta Carrión (2007, 208-12) y que ayuda en nuestro análisis, es cuando habla de autonomía y basa su análisis retrospectivo sobre el proceso de descentralización relacionando a la autonomía con la transferencia de competencias; él habla de ciertas formas de expresión de dicha autonomía: a) la autonomía funcional que se da a ciertas instituciones, b) la autonomía financiera, política y administrativa priorizando lo administrativo y c) la necesidad de revisar los niveles intermedios de gobierno; la relación

entre descentralización y autonomía es fundamental en el ámbito educativo porque al establecer una descentralización administrativa se deja de lado esta posibilidad de transferir competencias fundamentales a los niveles locales.

La transferencia de competencias relacionada con la posibilidad de garantizar una mayor presencia del Estado, de mejorar los diferentes niveles de autonomía y de articulación institucional, de dotar de orientación a gobiernos seccionales y de realizar una serie de transferencias de competencias en forma legal es absolutamente reducida en educación, se da una ruptura entre el modelo de descentralización y el modelo de gestión educativo.

Una mirada desde el punto de vista teórico, establece varios argumentos a favor y en contra de la desconcentración educativa; desde la práctica, a pesar de las dificultades en cuanto al acceso de información relevante y sólida y a la falta de mecanismos de evaluación del proceso, se evidencia dos avances fundamentales que están relacionados con el acceso a la educación y al mejoramiento de la infraestructura.

Las políticas educativas afines a la descentralización y desconcentración educativa, al igual que otros países de América Latina, en el Ecuador, se desarrolla durante la década de los noventa y se presenta como parte de un debate permanente entre la teoría y la práctica, y como un permanente cuestionamiento entre los conceptos de descentralización y desconcentración. En décadas anteriores, las políticas educativas se presentan con grandes debilidades y no son consistentes ni coherentes, se promulga una serie de reglamentos que confunden la razón de ser de la ley y por tanto la gestión es inestable, desestructurada y desarticulada; al referirse al sistema educativo ecuatoriano, y especialmente hablando del componente de educación escolarizada formal, si bien reconoce esfuerzos de mejora de la educación desde la mitad del siglo xx, no necesariamente fueron formulados bajo la noción de calidad educativa, sino relaciona la cobertura y por medio de ella en la calidad (Minteguiaga, 2014, 28), se habla de una reforma orientada al acceso (Arcos, 2008,31) y la calidad educativa relacionada con la cobertura.

A partir de los años 90 se asume como prioridad la reforma de la educación básica, la estrategia de descentralización y las inversiones desde la demanda, las intervenciones se realizan para disminuir la pobreza. Aparecen una serie de programas y proyectos donde el tema de calidad educativa es prioritario; se consolida los sistemas de evaluación de logros académicos y la reforma curricular; aparece un modelo con una lógica de funcionamiento en

red; se organiza la oferta educativa. Con la reforma curricular se implementa un sistema de diez grados en la educación básica, una reforma curricular para mejorar el español y las matemáticas basada en el desarrollo de destrezas y valores y el fortalecimiento de la educación bilingüe. En relación a la descentralización en educación en los años 90 se crea 120 Centro Educativos Matrices, cada uno conformado entre 15 y 30 escuelas primarias y jardines, allí se promueve la administración descentralizada de las escuelas, donde manejen su presupuesto propio y diseñen su sistema de incentivo para el docente (Ponce 2010, 38-9), además se implementa un sistema de pruebas de logros académicos Aprendo en el 2007. En cuanto a intervenciones desde la demanda, se incrementa el programa de alimentación y colación escolar y se aumenta la cobertura en gran medida gracias a los programas de transferencia monetaria; posteriormente se amplía criterios que permiten mejorar los logros académicos de los estudiantes de educación básica, se provee insumos escolares y se desarrolla una nueva estructura administrativa.

A diferencia de los años ochenta cuando en el Ecuador se despliega un período democrático y una política desarrollista, en el ámbito educativo se mantiene el rol protagónico del Estado y se hace énfasis en el nacionalismo, donde asumen protagonismo conceptos como democracia, paz y justicia social, se disminuye el analfabetismo, se vincula la planificación educativa a los planes de desarrollo económico, hay un incremento del aparato estatal y aparecen criterios relacionados con la calidad educativa y se da mayor apoyo al sector rural (Ossenbach 1999, 16-8). En los 90 aparece el concepto de política social asistencialista y focalizada, se destaca los procesos de desconcentración educativa sin mayor éxito. A partir de 1999 e inicios del 2000, con la implementación del Plan Social de Emergencia se crea los programas Redes Amigas, de Mejoramiento de escuelas Unidocentes e Interculturales Bilingües y la alimentación y becas escolares. Con una aparente estabilidad económica, se mejora la inversión educativa y la transferencia de competencias educativas a municipios y gobiernos locales. En varias ciudades del Ecuador se desarrolla experiencias diversas desde los municipios de Guayaquil, Quito, Cuenca, Jama y Quinindé, donde los gobiernos locales asumen proyectos educativos relacionados con la distribución de textos, pago a docentes e incluso mejoramiento de infraestructura.

En la última década, con la promulgación de la nueva legislación establecida en la Constitución de la República del Ecuador del 2008, con el Código de Organización y

Ordenamiento Territorial y con la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011), es donde se evidencia un mayor desarrollo de los procesos de descentralización y desconcentración educativo; aparece el concepto de Buen Vivir como elemento político y de planificación, se relaciona las escuelas de calidad con el Buen Vivir, se desarrolla e implementa un nuevo modelo de gestión educativo que genera diferentes expresiones, explicaciones y percepciones de la gestión educativa y se relaciona con la desconcentración educativa, que fortalece el rol central del Ministerio de Educación, se dota de una nueva forma de organización de la oferta educativa escolar, se fortalece el carácter público de la educación y se relaciona el tema de calidad con la formación integral de los estudiantes para el ejercicio de ciudadanía.

4. Un vistazo a la normativa vigente desde los actores

Los procesos de descentralización y desconcentración en el ámbito nacional y particularmente en el ámbito educativo, su desarrollo y la normativa establecida para instaurar y desarrollar estos procesos, permiten recoger algunos elementos para analizar la pertinencia de los mismos, la coherencia de las leyes, reglamentos e instrumentos y las diferentes formas que se manifiestan en la gestión es de fundamental importancia analizar, mucho más si tomamos en cuenta la mirada de ciertos actores educativos como docentes y directivos.

La Constitución de la República del Ecuador establece el régimen autónomo y descentralizado y determina cómo se organiza el Estado ecuatoriano territorial, funcional, sectorial y administrativamente. En el Título V, Organización Territorial del Estado, en sus principios generales señala que: los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de “autonomía política, administrativa y financiera” y se gobiernan bajo los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

Las intervenciones del Estado en el campo de la calidad educativa en el Ecuador han sido numerosas y diversas en los últimos treinta años (Minteguiaga 2014, 27), algunas han estado orientadas desde el mejoramiento de la calidad educativa (en el aula), pero el funcionamiento de un sistema educativo que presenta una serie de problemas administrativos, pedagógicos y de gestión no permiten dar respuestas oportunas a la demanda existentes, cuando analizamos con las personas entrevistadas, (directivos y docentes 2014, entrevista

personal) como se concreta esta política en la presente década, podemos citar que el ingreso escolar que se manifiesta en la concreción de cupos sectorizados, la oportunidad de contar con recursos básicos para el sostenimiento de las instituciones educativas, la posibilidad de que los docentes y autoridades escolares puedan aportar en la resolución de problemas escolares y la poca participación de los padres de familia, han sido constantes que distan mucho de los criterios de equidad, oportunidad, solidaridad, integración y participación establecidos en la Constitución, no hay una relación y peor aún aporta al fortalecimiento local.

El Plan Nacional del Buen Vivir (Objetivo 4: Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía (Senplades 2013), instrumento que pretende articular las políticas públicas con la gestión e inversión pública del Estado Ecuatoriano, plantea doce objetivos nacionales con una estrategia territorial, el objetivo cuatro establece el acceso, universalización y democratización a la educación, la permanencia en el sistema educativo, la democratización del conocimiento y el mejoramiento de la calidad educativa.

De igual manera, el artículo 340 de la Constitución plantea la existencia del sistema nacional de inclusión y equidad social integrado siendo parte del mismo el sistema educativo; el artículo 343 establece que el sistema de educación tendrá como centro al sujeto que aprende y funcionará de manera flexible y dinámica, incluyente, eficaz y eficiente (EC 2008).

El sistema educativo que muestran los docentes (docentes 2014, entrevista personal) con los que se dialogó, se caracteriza por ser burocrático, centralizado, homogeneizador, controlador, aislado de su realidad, no toma en cuenta la cultura organizativa de cada institución escolar y no responden a las demandas de su entorno; por tanto, hablar de que el estudiante es el centro de atención y que existe una democratización de la educación cuando no se toma en cuenta las necesidades de los estudiantes, de los docentes y las realidades institucionales, no puede ser incluyente ni flexible, es una simple apariencia.

La idea de fortalecer el nivel central hace que en términos económicos se concentre los presupuestos en este nivel, la posibilidad de contar con un currículo nacional concentra en el Ministerio de Educación la capacidad de construirlo (EC Ministerio de Educación 2011), la disposición legal donde establece que los gobiernos locales no pueden asumir las competencias de educación y las orientaciones establecidas por la Senplades no permiten desarrollar un proceso de descentralización sino únicamente de desconcentración educativa,

es decir una redistribución en la toma de decisión dentro del Ministerio de Educación y de las autoridades administrativas. Se establece cuatro niveles de gestión, uno nacional y tres de nivel desconcentrado: zonal, distrital y circuital (EC Ministerio de Educación 2011). En este modelo centralizado-desconcentrado la gestión local no tiene ningún nivel de autonomía y se limita a gestionar las decisiones tomadas en el nivel central (Terán 2018, 21). Esta orientación centralizado-desconcentrado permite que la gestión educativa nacional crezca en la estructura institucional del Ministerio (ocho subsecretarías y 34 direcciones nacionales, además de dos viceministerios, dos subsecretarías metropolitanas, cuatro coordinaciones generales).

A decir de los actores entrevistados, son los distritos educativos quienes suplen a las direcciones provinciales, aunque son las direcciones quienes aportaron en la gestión educativa con estudiantes y docentes, desde la formación docente, resolución de conflictos, aportes pedagógicos, seguimiento y acompañamiento educativo, entre otros. El rol del distrito no es abordar estos ámbitos, su acción tiene que ver con el control de asistencia, dotación de materiales educativos y de oficina, asignación de cupos, presentan una limitada capacidad para aportar en el ámbito pedagógico y en problemas concretos que se presentan en el aula, son los docentes quienes deben resolver (directivos y docentes 2014, entrevista personal).

Los circuitos educativos no cuentan con una estructura definida, funcionan por voluntad de los directores de establecimientos educativos, organizan los requerimientos emitidos desde el distrito, en algunos casos realizan esfuerzos para atender demandas de sus instituciones, su funcionamiento es muy variable, en ocasiones gestionan relaciones con otras instituciones para lograr apoyos puntuales.

Pese a la existencia de la normativa actual, en la última década, la descentralización y la desconcentración en lo social presentan diferentes niveles de desarrollo, la autonomía territorial y la asignación de capacidades y responsabilidades a los gobiernos locales desde gobierno central generan el desarrollo de dos procesos independientes; en el ámbito educativo que tiene una historia de estancamientos a pesar de múltiples reformas curriculares y varios reglamentos no siempre hay coherencia con las orientaciones establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo ni con las políticas sociales.

Finalmente, es necesario evidenciar este proceso desde dos perspectivas, una que

evidencia lo positivo o los aportes fundamentales que se han podido evidenciar en nuestro país y otra que mira las limitaciones del mismo.

Quienes defienden el proceso de desconcentración, plantean como uno de los aportes importantes la expansión de la matrícula, estabilidad política, disminución del analfabetismo, mejoramiento de infraestructura (aspectos que reconocen los actores educativos) y de materiales pedagógicos, reorganización del sistema educativo, incremento de docentes, desarrollo de los procesos de planificación, eliminación de cuotas económicas por parte de los padres de familia (Senplades 2013) entre otros.

La descentralización como proceso de reforma política y económica del Estado, redefine en el Ecuador la distribución del poder entre los distintos niveles de gobierno, estos son: gobierno central y gobiernos regionales, provinciales, municipales y parroquiales rurales, con el fin de contribuir al buen vivir de la población (EC Senplades 2012).

Quienes presentan crítica al desarrollo o formas de implementación del proceso, argumentan especialmente que se da una escasa participación social, una baja posibilidad de decisión de los maestros en aspectos pedagógicos, una baja efectividad en los procesos administrativos, una baja calidad educativa, la creación de instancias administrativas y de personal que no apoyan pedagógicamente a los docentes y directivos, una escasa información que permita desarrollar evaluación de los procesos de desconcentración.

Cuando se explora a los docentes sobre elementos administrativos, pedagógicos y de gestión escolar, indican que son temas no desarrollados por los distritos, reconocen el papel de las Direcciones Provinciales existentes anteriormente, los rescatan como espacios de intercambio, aportes y toma de decisiones locales. Existe mucho desconocimiento respecto a la actual lógica de planificación, de territorialización y de desconcentración, aplican el modelo porque existen disposiciones desde el distrito con la amenaza de retaliaciones en caso de incumplirlos.

Uno de los elementos significativos que podemos señalar, tiene que ver con la reforma que se da en el Estado, donde la transformación del territorio se asume desde una lógica de desconcentración en lo educativo, lo que implica una descentralización específicamente de carácter administrativo no fiscal ni política.

Hasta la presente, se avizoran más propuestas que resultados. Un modelo que descansa en esquemas ya identificados como creer que con una nueva Constitución, aunque esta vez vaya aparejado de un conjunto de leyes no parece ser suficiente para dinamizar los conceptos que

se quieren impulsar (Viteri 2011,205).

Al hablar de este tema con las personas entrevistadas se puede evidenciar que

En síntesis, podemos indicar que la normativa existente en el Ecuador a pesar de ser garantista de derechos no ha sido suficiente para garantizar el desarrollo de los procesos de descentralización y desconcentración en educación; la relación entre leyes, normas e instrumentos no siempre ha sido coherente o complementaria, el monitoreo de los avances realizados para fortalecer la fase de desconcentración educativa, la evaluación como parte del proceso no han sido permanentes ni claros; el modelo de gestión poco aporta en la toma de decisión local y por tanto en el desarrollo territorial y la presencia de los actores sociales han sido limitada durante estos procesos.

Capítulo tercero

Contexto, tensiones y dimensiones

En el primer capítulo se desglosa dos conceptos claves: descentralización y desconcentración educativa, este último ligado a un modelo de gestión que fue establecido por el Ministerio de Educación, se puede evidenciar la relación que se presenta entre la norma establecida en la ley y la gestión o implementación del proceso.

Se desarrolla estos elementos teóricos con el apoyo de documentos oficiales generados en nuestro país, en cuanto a la desconcentración educativa es muy poco el aporte encontrado. Analizamos las diferencias entre descentralización y desconcentración educativa, la política planteada y el modelo de gestión implementado.

En el segundo capítulo presentamos un marco general de los procesos de descentralización y desconcentración desarrollados en América Latina y en el Ecuador y se despliega una descripción de las reformas institucionales realizadas a partir de los años 90. Revisamos en el Ecuador, la forma como nos acercamos al proceso de descentralización, revisamos el desarrollo particular del proceso de desconcentración educativa ligado a un nuevo modelo de gestión implementado por el Ministerio de Educación, esto para visualizar como se da el fortalecimiento territorial en el ámbito educativo.

Se tomó en cuenta la Reforma del Estado y la forma como se presenta en varios países de América Latina. En el caso ecuatoriano, revisamos su desarrollo a partir del año 2008, cuando se extiende en forma profunda la reforma institucional.

El avance de estos procesos ha sido diverso en cada uno de los países, en el Ecuador se enlaza con la construcción y vigencia de la actual Constitución Política del Estado, con la creación de una nueva organización territorial, con la presencia de un nuevo rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y con una diferente capacidad de autonomía y toma de decisiones territoriales.

Con estos elementos planteados en el presente capítulo, recogemos ciertos aspectos relevantes que se exhiben anteriormente, la forma como se desarrolló la reforma del Estado ecuatoriano, el marco legal que permite implementar el proceso de descentralización y desconcentración educativa, el rol centralizador del gobierno central en el ámbito educativo,

la escasa relación entre el desarrollo del proceso de descentralización y desconcentración educativa desde una mirada política y economicista que permite evidenciar la desarticulación presente entre estas dos dimensiones.

Se realiza un vistazo que toma en cuenta aspectos claves que inciden en el desarrollo del proceso de descentralización y desconcentración educativo; por ejemplo, miramos el modelo de gestión por procesos, su aporte en el fortalecimiento del rol centralizador del gobierno central, o como se manifiesta el fortalecimiento territorial y la toma de decisiones en los niveles desconcentrados. Se complementa con información de personal directivo y docentes de dos instituciones educativas, una del norte y otra del sur de la ciudad; esto permite contraponer lo analizado en documentos con la mirada de personas que son parte del sistema educativo actual.

Iniciamos este capítulo con algunos elementos previos que nos permiten ubicarnos en el contexto, para luego describir varios aspectos importantes que generaron tensión, finalmente planteo algunas preguntas a manera de conclusión a las que llego en el presente estudio.

1. Institucionalidad, descentralización y desconcentración educativa

Comprender el marco general sobre el que se asume el desarrollo de los procesos de descentralización y desconcentración educativa es de fundamental importancia.

La presencia y desarrollo de un proceso político más estable al interior de nuestro país, la necesidad de realizar una reforma del Estado ecuatoriano que nos permita asumir una nueva visión territorial, la posibilidad de que a los territorios se les reconozca una mayor autonomía y toma de decisiones desde las diferentes realidades, la prioridad del gobierno nacional para que el país se organice en función de la nueva lógica estatal, el rol del Gobierno central, de la Asamblea Nacional, de las instituciones de planificación, de las instituciones educativas y de los GAD es un segundo elemento a tomar en cuenta.

A través del análisis descriptivo, se busca revisar la coherencia y pertinencia que debe existir entre el marco legal y la implementación de las leyes y reglamentos, evidenciar este aspecto es otro aspecto importante a considerar.

A lo largo de la investigación se puede ver con claridad, cómo a partir del año 2008

se despliega una serie de documentos (Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Descentralización), instituciones (Senplades, Consejo Nacional de Competencias, Distritos y Circuitos educativos) y leyes (Cootad, Ley Orgánica de Educación Intercultural, Estatuto Orgánico por procesos) que instan a desarrollar el proceso de descentralización local con el fin de fortalecer la organización territorial.

En educación, a partir del 2011 se cuenta con la Ley Orgánica de Educación Intercultural y un año más tarde con el Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos se garantiza el derecho a la educación, determinan los principios y fines que orientan la educación ecuatoriana en el marco del Buen Vivir (EC Ministerio de Educación 2011) y toma en cuenta un enfoque de gestión por procesos, para lo cual identifica procesos, usuarios, productos y servicios (EC Ministerio de Educación 2012).

Por otro lado, el rol centralizador que asume el Estado en el ámbito educativo (EC Ministerio de Educación 2012) de cara al modelo de descentralización establecido en el Cootad, donde los postulados entre los dos no se encuentran vinculados ni son afines, mientras la Cootad establece la autonomía y la toma de decisiones en el ámbito local, el Ministerio de Educación, genera un rol centralizado en el modelo de gestión institucional.

El Gobierno central alcanza un rol protagónico en la rectoría del sistema educativo a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; así mismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema (EC 2008), de tal manera que, se impulse y se alcance los objetivos orientados hacia el desarrollo nacional y a la garantía y pleno ejercicio de los derechos, sin discriminación alguna y con la prestación adecuada de los servicios públicos (EC Asamblea Nacional 2010, art. 108), no guardan coherencia. Los servicios son prestados por el Estado, la planificación está determinada por el nivel central y la presencia de los actores sociales es limitada.

Se buscó evidenciar el divorcio existente entre el proceso de descentralización territorial y la desconcentración educativa.

Al revisar el concepto de descentralización, surge como elemento clave la llamada descentralización administrativa o desconcentración. En nuestro país, en educación, por el rol que presenta el Gobierno Central y tal como lo indica el Plan Nacional de Descentralización, al definir que la Educación es un sector común, es decir susceptible de

mayor o menor descentralización y desconcentración (EC Senplades 2012), se le considera de alta desconcentración y baja descentralización, por tanto; la posibilidad de aportar en el fortalecimiento territorial, autonomía y poder de decisión local es absolutamente limitado.

2. Relaciones entre retórica y realidad

Me parece importante iniciar este acápite, refiriéndome al documento Educación y Sociedad en América Latina de Juan Carlos Tedesco, donde establece la existencia de modelos para la constitución de los Estados Nacionales, se asume como una variable clave la política, que pretende homogenizar culturalmente a la población, éste es un primer modelo; un segundo modelo, el economicista que pretende formar a los recursos humanos para el desarrollo económico del país (Tedesco 2012, 35-6).

La relación entre el discurso político o retórica y la realidad puede generar una disociación como respuesta de la desarticulación entre las diferentes dimensiones de la sociedad: la política, económica y cultural. Esta disociación se encuentra presente en la construcción del discurso que se analiza en este documento y la realidad que los actores involucrados manifiestan en un contacto cercano a ellos (docentes 2014, entrevista personal).

Debo indicar que, durante el contacto con los actores, su apoyo y entrega de información es significativa, ellos presentan y evidencian la problemática educativa diaria a lo largo de la conversación, existe un ambiente de recelo y temor generado por el distrito para la facilitación de información sin su respectiva aprobación.

En este nivel intermedio o distrital ha sido difícil contar con la colaboración de un delegado para percibir su visión (Zona 9, comunicación personal)

3. Relaciones y tensiones entre el discurso educativo y la gestión

La relación establecida entre la política y el modelo de gestión es fundamental, solo en la aplicación del modelo podemos evidenciar los niveles de implementación de la política pública y la correspondencia entre discurso y operación. Es necesario evidenciar como punto de partida único el desarrollo de este proceso y relacionarlo con el proyecto político implementado por el gobierno ecuatoriano.

Una primera tensión se evidencia, cuando el proceso de descentralización por un lado

plantea, el fortalecimiento de las capacidades locales o territoriales para el desarrollo social; y por otro, el modelo educativo concentra las actividades de orientación estratégicas y de rectoría para el nivel central, únicamente las actividades de carácter administrativo, de coordinación de los distritos y de control de los servicios, desarrolla el nivel zonal que realiza desde las coordinaciones zonales el control de los recursos, asegura coberturas, gestión y cumplimiento de planes, programas y proyectos desde las direcciones de distrito; la gestión local se ejecuta desde los circuitos, su responsabilidad es la ejecución de recursos, toma en cuenta la calidad educativa o pedagógica y la formación docente desde las instituciones.

Una segunda tensión se genera con respecto a la toma de decisiones, es evidente que en educación es el nivel central quién asume la toma de decisiones en el ámbito nacional, es quién asume la definición y seguimiento de políticas, la planificación estratégica y las orientaciones estratégicas en el ámbito educativo (EC Ministerio de Educación 2011, art. 25). Las decisiones que permiten administrar, coordinar y controlar el nivel circuital asumen las zonas y los distritos, es allí donde existe la posibilidad de decidir aspectos relacionados con la cobertura y de la ejecución de proyectos y programas. En los circuitos se ejecuta las directrices establecidas por los niveles anteriores, el mejoramiento de la calidad en el aula, la capacitación docente, coordinación y articulación institucional entre otras. El Cootad plantea como una necesidad “la definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública”.

El sistema nacional de educación forma parte del sistema nacional de inclusión y equidad, debe aportar al Buen Vivir a través de la entrega de servicios eficientes y eficaces; el modelo de gestión educativo por procesos, debe contribuir para lograr este buen vivir (gran parte de las instituciones públicas establecen un modelo de gestión por procesos en este período de tiempo); dicho modelo establece cuatro procesos: gobernantes, sustantivos, adjetivos y desconcentrados para garantizar en los usuarios productos y servicios de calidad, en la operación no hay esa articulación del sistema y peor aún el aporte sustancial para el buen vivir.

Un tercer elemento de tensión es la participación y la relación con los diferentes actores sociales, aspecto fundamental mencionado en la Constitución de la República y recogido en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, al analizar el estatuto orgánico por

procesos del Minedu, no se ve con claridad en los niveles establecidos en el modelo, aportes en la construcción y retroalimentación de la política, tampoco en la implementación y gestión para la redistribución del poder en lo local, en la democratización del poder, ni en la transferencia de competencias en los diferentes niveles de gestión. El Cootad promulga la democratización de la gestión del gobierno central y de los GAD mediante la participación ciudadana.

Una cuarta tracción en lo educativo es lo relacionado con lo pedagógico, la descentralización administrativa o desconcentración educativa, según la norma establecida en la Constitución de la República y en el Cootad, no evidencia su razón de ser, las mejoras que se deben presentar en las aulas y en los centros educativo, no se demuestra en los diferentes niveles de gestión y no se ve una mejora en la calidad de los servicios.

Además, hay una transferencia de competencias administrativas y de gestión entre niveles desconcentrados, se puede evidenciar en la ley ésta transferencia, va desde el nivel central al distrital o zonal y desde éstos dos niveles al circuital, al mismo tiempo, la definición del rol de los actores sociales, técnicos e instituciones es un tanto limitado, no se evidencia su aporte y participación para garantizar una mayor eficiencia frente a la demanda de la población atendida a través de los servicios.

Una última tensión y tal vez la más importantes está relacionada con el derecho a la educación, la Constitución Política del Estado establece que “la educación es un derecho de las personas a lo largo de toda la vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado” (EC 2008, art. 26); sin embargo, con la desarticulación del sistema, con la fragmentación de competencias para los gobiernos locales y con la centralización de competencias educativas en la autoridad educativa nacional, se deja de mirar en forma integral la gestión territorial, por tanto, se pierde de vista la posibilidad de aportar efectivamente en el Buen Vivir de los niños y niñas.

En síntesis, la relación entre lo establecido en el marco legal y el proceso mediante el cual se pretende operativizar la política pública no siempre van de la mano, las formas de retroalimentación de la política pública como parte del proceso de planificación estratégica, no permite contar con los elementos necesarios para realizar los cambios oportunos y avanzar con el proceso de descentralización y desconcentración educativa en el país; de hecho, lo poco que pudimos encontrar con respecto a procesos de seguimiento y evaluación, tal vez

nos ha limitado en la profundización del tema. Es un proceso distinto el establecido en las leyes y reglamentos frente a lo que sucede en las diferentes localidades y las necesidades de la población.

4. Política, descentralización y desconcentración educativa

Cuando hablamos de esta dimensión, asumimos que la educación tiene una elevada función política en la sociedad; dentro de las estrategias desarrolladas por el Estado podemos mencionar tanto la orientación hacia la universalización de la educación básica para construir una identidad nacional (EC Senplades 2012), así como la formación de quienes van a gobernar el país.

Esta función política asume a la ley como un instrumento de la clase política que les permite impulsar sus ideas. Es en este marco que se desarrolla el proceso de descentralización y desconcentración educativa y la reforma del Estado ecuatoriano planteada por el gobierno ecuatoriano, podemos evidenciar en los planteamientos posteriores algunas señales que nos permite evidenciar esta lógica y las consecuencias que se presentan en la actualidad.

El fortalecimiento del nivel central y la necesidad de gestión y desarrollo de los niveles locales hace que se mantenga una relación dispersa, dividida y desorientada. Hay una alineación para fortalecer el poder con el que cuenta el nivel central y muy poca orientación y desarrollo de los procesos de implementación de normas, procesos en los distritos y circuitos educativos.

La toma de decisión se mantiene en el nivel central, por tanto: el poder de decisión conserva el Estado Central y no permite que los niveles locales se articulen con los procesos de desconcentración territorial que se desarrolla en los distintos Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Esta rectoría y posibilidad de control centralizador desde la ley, pretende fortalecer el rol del Gobierno Central, quién define y decide las orientaciones educativas tanto administrativas como financieras, además de la universalización de matrículas; es el Ministerio de Educación quién define y simplemente delega la ejecución a los Distritos educativos. Tanto la Constitución como la Ley de Educación Intercultural, manifiestan que los servicios serán prestados por el Estado.

La relación existente entre el proceso de descentralización territorial iniciado en nuestro país y el proceso de desconcentración educativa, la pertinencia de los mismos y la conexión de los dos procesos no se desarrollan en forma simultánea.

Las instituciones del Estado responsables del proceso trabajan en el diseño de estrategias y socialización de la ley a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y al personal de las instituciones; el rol de los actores sociales, llámense maestros, padres de familia o estudiantes se encuentra limitado a determinado a apoyos logísticos.

La articulación al interior del Ministerio de Educación, con respecto al desarrollo del proceso de desconcentración educativa y la relación con las instituciones que articulan el proceso de descentralización no se encuentra vinculada, al momento de garantizar una coherencia y claridad en las decisiones que se adoptan no se evidencia una relación, la lógica de funcionamiento y el modelo de gestión establecidos no permiten que se articule y se responda desde las realidades locales a las demandas educativas de los territorios. Desde los distritos educativos por ejemplo se requiere la implementación de proyectos escolares que no toman en cuenta las necesidades particulares de todos los estudiantes y en los circuitos cumplen con la realización de los mismos, pero no se toma en cuenta las aptitudes y requerimiento de todos los niños.

Las estrategias desarrolladas desde la Secretaría Nacional de Planificación y el Consejo Nacional de Competencia para la implementación de la descentralización y desconcentración no ha sido eficaz, hay un entendimiento heterogéneo por parte de los actores involucrados, por tanto, una implementación diversa y dispersa (EC Senplades 2012).

El modelo de desconcentración en educación se desarrolló únicamente en el ámbito administrativo. Se orienta hacia el mejoramiento de la infraestructura y la ampliación de la tasa de matrícula. En la llamada desconcentración, los distritos educativos cumplen con actividades direccionadas en este sentido, controles de asistencia de docentes, de ingreso de estudiantes, entrega de material de aseo y oficina, requerimientos de infraestructura, difusión y control en el cumplimiento de protocolos para atención de las demandas, entre otras. Los circuitos educativos no presentan una forma unificada de funcionamiento, en muchos casos no funcionan, cuando logran su articulación sus acciones se encaminan fundamentalmente para actividades de tipo administrativo que desde el distrito se requieren.

En síntesis, es difícil conseguir el ideal requerido por la dimensión política, pensar

que todos los actores políticos, sociales y culturales asumen de una única forma de descentralización no es posible, este proceso tiene una mirada desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otra desde las instituciones como la Senplades y el Consejo de Competencias; la mirada que toma el gobierno central y el Ministerio de Educación no es la misma que la mirada de los distritos, circuitos y establecimientos educativos y peor aún, de estudiantes y padres de familia.

La política presenta una disociación entre el marco político y la práctica, especialmente cuando la desconcentración educativa asume únicamente su razón de ser en lo administrativo y deja de lado lo esencial, es decir lo pedagógico.

El mayor logro tiene que ver con la universalización de la educación en el nivel básico, pero en cuanto a la formación de un grupo de la población que permita aportar al cambio de la matriz productiva muy poco es el aporte.

5. Dimensión economicista de la descentralización y la desconcentración educativa

Cuando nos referimos a ésta dimensión, tomamos en cuenta que los recursos asignados a la educación se ven como una inversión y no como un gasto. Se da énfasis a una planificación en función de la demanda de mano de obra impulsada desde los planes de desarrollo económico y social.

Es un proyecto modernizador basado en el desarrollo económico y social. Aparecen los conceptos de equidad social y desarrollo económico. La relación entre planificación y política incorpora el criterio de cuantificar, así por ejemplo los diagnósticos se homogenizan y las estrategias de transformación de la educación se unifican.

La Constitución Política del Estado y la Ley de Educación Intercultural asumen como un aporte hacia el desarrollo económico, la creación de un sistema educativo que prioriza en el nivel universitario la formación reorientada hacia el fortalecimiento de la llamada matriz productiva; en el nivel básico y bachillerato, que responden al modelo de gestión analizado, se prioriza el concepto del Buen Vivir.

En educación, se pretende optimizar las condiciones de los estudiantes a través de la dotación de colación, textos, mejoramiento de infraestructura, equipamiento de pupitres e incorporación de docentes para que exista mayor equidad.

El mejoramiento del sistema educativo, la calidad educativa y la renovación de procesos en el área pedagógica no se encuentra visible en el modelo.

La estructura intermedia, es decir el distrito genera un esfuerzo por parte del Ministerio de Educación para que cuente con una lógica organizacional y con personal que asuma la relación con los circuitos, sin embargo; el rol que ejerce es esencialmente de control administrativo.

Los circuitos educativos no presentan una estructura real, se encuentra únicamente en el estatuto orgánico por procesos (EC Ministerio de Educación 2012), el acompañamiento y apoyo de la instancia intermedia se orienta hacia el control administrativo y hacia la ampliación de la cobertura de la matrícula, se encuentra ausente en el fortalecimiento de los circuitos y peor aún, en el fortalecimiento de la calidad educativa.

El Estado asume la capacidad de orientar el comportamiento de los actores sociales (Instituciones, autoridades, docentes, estudiantes y padres de familia) para lograr metas definidas, se organiza procesos de planificación desde la Senplades, como dicen los docentes no se toma en cuenta las particularidades de cada escuela o colegio, ni de los estudiantes; responde a los objetivos nacionales establecidos en los programas bianuales de los Planes Nacionales de Desarrollo.

Con todos los elementos planteados se puede evidenciar una desarticulación entre lo económico, político y social, se habla del desarrollo que implica crecimiento económico pero el sistema educativo se encuentra disociado, no se articula el nivel básico, bachillerato y universitario en función de configurar mano de obra orientada al fortalecimiento de la matriz productiva.

El afán modernizador del Estado y el énfasis del gobierno central para mejorar el ámbito administrativo en la educación básica y el divorcio con lo pedagógico no permiten tener una educación de calidad.

Los procesos de macro y micro planificación no se encuentran relacionados y peor aún se complementan, el acompañamiento del proceso, seguimiento, retroalimentación y evaluación no han sido una prioridad.

La equidad social se encuentra en el discurso, el interés de los diferentes actores es diferente; por un lado, las necesidades de los estudiantes y de los padres de familia, las necesidades de los docentes y del personal administrativo de los distritos, la mirada y

requerimientos del personal del Ministerio hace que se polarice a la población.

6. Dificultades en la aplicación de estos procesos

Conocer y analizar el modelo implementado para lograr la desconcentración educativa, me ha permitido clarificar y determinar ciertas dificultades que se convierten en unos casos en fracasos y en otros como aciertos, ambos relacionados con el proceso vivido en el Ecuador en éstos últimos años, especialmente desde el 2008.

A continuación, me permito plantear como resultado del presente estudio, algunas problemáticas que modestamente pretenden aportar en el análisis del proceso de desconcentración educativa que se viene dando en el país, conociendo que es un tema de estudio no concluido y que requiere ser retroalimentado y fortalecido o modificado en forma periódica.

Cuando se asume la existencia de una crisis de estado, se refleja en las instituciones estatales, gobiernos autónomos descentralizados y población en general; se plantea la necesidad de un Estado nacional, que permita lograr una concepción homogénea de ciudadanía (retorno a la ciudadanía), hace que se reformule el diseño de programas y políticas que han colocado a esta categoría como uno de los referentes centrales en las reformas educativa (Herrera 2006, 101-3), pero cabe preguntarnos si está lógica sería correspondiente con los procesos de fortalecimiento territorial, con la autonomía y con la posibilidad de tomar decisiones en lo local.

Los principios planteados en la Constitución Política del Ecuador y la ley en sí, es considerada entre una de las más avanzadas de América Latina; el espíritu y enfoque de derechos es un elemento central. El derecho a la educación que se resalta en la ley y la garantía del mismo, debería ayudarnos a tener una visión optimista sobre como este derecho se hace efectivo en la cotidianidad.

Si partimos de que la educación se desarrolla en determinado momento histórico y político y que el concepto de ciudadanía y democracia están presentes tanto en la Constitución Política del Estado como en la ley de educación (EC Ministerio de Educación 2012), las orientaciones, mecanismos y estrategias implantadas, deberían visualizarse en la implementación del modelo educativo.

Las leyes, políticas, reglamentos y especialmente el modelo, como parte importante de las estrategias de implantación deben en forma ordenada evidenciar avances tanto para la consolidación del modelo como para cumplir con los objetivos planteados para el proceso de descentralización.

Además, se puede visualizar la existencia de una debilidad conceptual y operativa relacionada con la descentralización, la mirada territorial no responde a la lógica desarrollada en las escuelas, hay una limitada visión de los diferentes actores sociales sobre los mecanismos que aporta en este proceso y están relacionados con la toma de decisiones locales.

Por otro lado, se evidencia una incoherencia o disociación entre el marco legal y la práctica. Como podemos evidenciar anteriormente, el país cuenta con una serie de políticas y leyes encaminadas al cumplimiento de los derechos, los organismos internacionales siempre han insistido en el diseño de políticas y nos recuerdan desde varios ámbitos la importancia de contar con marcos legales que optimicen la inversión de recursos.

En educación no es diferente, la creación de varias experiencias específicas que apoyan la descentralización y logran sus objetivos en forma parcial, para luego limitar a una desconcentración administrativa han sido parte de la experiencia en nuestro país.

La importancia de contar con estrategias de implementación claras y efectivas para optimizar la ley es fundamental, no contar con las habilidades necesarias se reduce la posibilidad de implantar, desarrolla o fortalecer el proceso. No se entiende las implicaciones que tiene la ley establecida en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Por tanto, el desarrollo del proceso ha sido poco significativo en lo político, se mantiene el sistema de dominación de lo central frente a lo local, la toma de decisiones territoriales no es parte de la desconcentración educativa, la visión política es absolutamente reducida, el discurso y la práctica entre lo que se establece en el Ministerio de Educación, los distritos y las aulas no tienen relación.

El rol centralizador del gobierno central dificulta el desarrollo del proceso de descentralización. Parecería existir una contradicción entre el poder centralizador del Estado, la descentralización y la desconcentración educativa; mientras la una nos habla del poder de decisión en los territorios la otra fortalece la decisión en el nivel central, en uno particulariza

desde las necesidades y el otro generaliza.

Las políticas educativas se orientaron en función del acceso de los estudiantes al sistema educativo y al mejoramiento de la infraestructura educativa, deja de lado, el sentir de los estudiantes y el rol protagónico de los docentes para construir el conocimiento, la toma de decisiones no recae en los actores involucrados; la centralización homogeniza el conocimiento y la toma de decisiones se encuentra en las autoridades educativas, fuera del aula.

Si hablamos del fortalecimiento de capacidades locales, deberíamos preguntarnos si los distritos educativos tienen la posibilidad de decisión en sus localidades, si aportan a las instituciones educativas en el área pedagógica, si se relacionan con los distritos de salud para lograr una atención integral de los estudiantes, si se relacionan con los Gobiernos Autónomos Descentralizados para mejorar sus entornos o únicamente se contribuye con actividades tendientes al ingreso o reingreso de estudiantes, dotación de materiales de aseo y oficina, control de asistencia y presentación de planes a los docentes, es decir actividades administrativas y no pedagógicas. Disponer de personal con perfiles administrativos en los distritos no será una dificultad para entender y apoyar en el trabajo netamente educativo. Se dota de tareas administrativas a los docentes, se sobre carga el tiempo destinado a esas tareas, la existencia de un sistema operativo poco amigable, no permiten destinar su mayor esfuerzo a realizar actividades pedagógicas y de mejoramiento de la calidad educativa. La reformulación de la rectoría por parte del Ministerio de Educación permite fortalecer la desconcentración educativa o por el contrario concentrar la toma de decisiones. Será que no se comprendió en que consiste la desconcentración educativa o no se quiso intentar más allá de lo administrativo.

Según algunos maestros se generó un sistema de control, donde se diseñan estrategias de carácter autoritario, donde los resultados son únicamente cuantificados y donde el docente carece de información y peor de formación relacionada con el funcionamiento del sistema educativo y con el desarrollo del proceso de desconcentración educativa.

El divorcio entre descentralización y desconcentración educativa impide dar respuestas a necesidades territoriales y al mejoramiento de la calidad educativa.

En el país hay muy poca claridad en cuanto a la desconcentración educativa, hay escasa información y limitadas estrategias de desconcentración territorial, por eso que únicamente

se realiza acciones de carácter administrativo y con visión economicista, no se mira los enlaces que deben existir entre la descentralización y desconcentración para el desarrollo local, ni la relación con los diferentes niveles del sistema educativo actual. Se desconcentra la norma y no la toma de decisiones, por eso que no existen herramientas orientadas hacia la toma de decisión; las visiones son distantes de la realidad local y se ubican simplemente desde una mirada simbólica.

El modelo de gestión por procesos establecido en el 2010 crea esta instancia intermedia, con carácter administrativo y una local para la ejecución de la educación. Se implanta un imaginario de distrito, cuya estructura se organiza en función del control, la administración educativa no se encuentra más cerca de la gente, así por ejemplo para reingreso de estudiantes el distrito no tiene la capacidad de atender oportunamente y entregan turnos para poder ser atendidos en posteriores días o semanas.

El distrito debería ser el centro de gestión y orientación pedagógica pero esta función se delega al circuito, mientras tanto; el circuito no presenta mecanismos de funcionamiento, no hay una estructura de funcionamiento, hay establecimientos educativos que no participan activamente en el circuito y cuando funciona se replica acciones administrativas designadas por los distritos y son obligatorias. Los docentes cuentan con una clase demostrativa desarrollada por personal del distrito al inicio de año, el seguimiento de los inspectores educativos se realiza una o dos veces al año, la capacitación es únicamente a través de la plataforma del Ineval, no se da un real proceso de acompañamiento técnico sino una ligera supervisión disciplinaria que poco aporta con lo pedagógico, no hay relación entre docentes.

Conclusiones

Sobre el debate entre descentralización y desconcentración

Con todos estos elementos planteados, la conclusión a la que se llega en el presente trabajo, es que la incidencia de las políticas de descentralización y desconcentración educativa no van de la mano con el modelo de gestión por procesos desarrollado por el Ministerio de Educación, en casi una década de ejecución no se evidencia mayores aportes para el fortalecimiento territorial, la lógica de los niveles central, intermedio y local no se corresponden; los mayormente afectados con este proceso son los estudiantes y padres de familia, cuyas necesidades y demandas no son atendidas oportunamente, especialmente las necesidades pedagógicas se encuentran postergadas o ignoradas.

El modelo de descentralización y desconcentración educativa, al ser parte del proyecto político del gobierno para mejorar la gestión, democratizar el desarrollo territorial y fortalecer la participación ciudadana, corre el riesgo de fracasar, al existir un límite en las estrategias planteadas e implementadas que no aportan a la participación ciudadana que planifica, gestiona y toma decisiones territoriales, se convierte en una serie de acciones desarticuladas territorialmente.

La descentralización de los servicios educativos va más allá de la ampliación de cobertura o universalización de la matrícula, tampoco es solo mejoramiento de infraestructura, se debe optimizar los servicios en base a las necesidades territoriales, la relación entre sistema educativo y unidades escolares deben ser correspondientes, se debe valorar a las escuelas como agentes de cambio. La articulación entre los sectores sociales y GAD debe permitirnos detectar las necesidades, priorizar las mismas y atender en forma integral, por lo que esto se convierte en uno de los retos de la descentralización.

La calidad educativa y los logros pedagógicos son fundamentales, las políticas educativas relacionadas con el mejoramiento de la calidad educativa y de logros académicos es muy débil e ineficaz; la relación con el Plan Nacional del Buen Vivir debe ser desde la práctica territorial porque en caso contrario queda simplemente como un precepto casi imposible de cumplir.

La norma establecida en el Ecuador garantiza los derechos de las personas, los

conceptos de democracia, autonomía y toma de decisiones están presentes tanto en la Constitución de la República como en la Ley de Educación, pero al momento de implementar el modelo de gestión no toma en cuenta las necesidades territoriales las necesidades de las unidades educativas ni las necesidades de los estudiantes y padres de familia, por tanto; se incumple los derechos de igualdad y equidad.

En la desconcentración educativa el Estado asume un rol protagónico, el proceso depende del ejecutivo y se deja de lado el rol ciudadano. La creación de los distritos como instancia administrativa para gestionar y ejecutar las decisiones emitidas por el nivel central no aportan con el rol fundamental de educar a los estudiantes, tampoco aporta al modelo descentralizado de gestión territorial donde se debe tomar decisiones en base a las necesidades locales; la mirada de lo territorial se orienta desde la norma, desde las necesidades institucionales generadas en sus espacios concretos, no se mira desde la práctica, desde el conocimiento de las realidades territoriales y desde las problemáticas locales existentes, así podemos citar como ejemplo las creación de las escuelas del milenio.

Dotar a la ley de educación de una dimensión política dejando de lado lo pedagógico limita atender prioridades relacionadas con la calidad educativa, conocer sobre la descentralización como una oportunidad territorial de desarrollo permitiría a los actores involucrados en la educación responder y aportar desde sus realidades locales para la formación de ciudadanos que respondan a la realidad social existente como actores sociales que buscan el cambio.

Hablar solo de crecimiento económico o aporte a la matriz productiva desde el que hacer educativo es limitar el rol educativo, es reducir a la educación a procesos técnicos de formación y entrenamiento, la mirada economicista reduce la misión educativa porque hasta el momento, ni siquiera se logra concatenar los niveles de educación básica, bachillerato y universitario como parte del desarrollo productivo del país.

La necesidad de una evaluación cuantitativa pero fundamentalmente cualitativa es necesaria, revisar el modelo aplicado para realizar las modificaciones del caso o para implantar un nuevo modelo de descentralización es urgente, analizar la calidad educativa, las debilidades pedagógicas, así como la formación docente amerita un nuevo estudio y fundamentalmente considerar los niveles de participación que han tenido con la implementación de este modelo los estudiantes, padres de familia, docentes y directivos es

primordial.

En todo caso, el presente tema de estudio no está concluido, por el contrario, se requiere una mayor profundización y análisis, tanto de la propuesta de descentralización como de la desconcentración educativa.

El modelo educativo y la posibilidad de tomar decisiones desde lo local o desde lo central amerita ahondar su estudio, la respuesta a las necesidades locales de la población en educación es otro ámbito a profundizar, especialmente en estos momentos que el país empieza a cuestionar la existencia de niveles intermedios.

La relación entre descentralización territorial y desconcentración educativa y su correspondencia es otro aspecto a profundizar; analizar el aporte de este proceso de desconcentración educativa en el desarrollo territorial y el rol del Ministerio de Educación en la gestión local se requiere estudiar.

Lista de referencias

- Batallas Gómez, Hernán. 2017. “El actual modelo de descentralización en el Ecuador: Un desafío para los Gobiernos Autónomos Descentralizados”. *FORO: Revista de derecho* (20): 5-22. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/424>.
- Bourdieu, Pierre, y Jean Claude Passeron. 1998. *Los Herederos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Breser Pereira, L. Carlos. 1998. “La Reconstrucción del Estado en América Latina”. *Revista CEPAL* (edición especial 50 años): 105-10.
- Burki Shahid, Perry Guillermo, y Dillinger Wiliam. 1999. “La descentralización del Estado”. En *La descentralización de la educación*, 59-76. Washington: Banco Mundial.
- Carrión, Fernando. 2007. “Descentralización en el Ecuador”. En *Imposición nacional y explosión local*, 207-224. Quito: Flacso.
- Correa de Urrea, Amanda, Angélica Álvarez, y Sonia Correa Valderrama. *La Gestión educativa un nuevo paradigma*. Medellín: Fundación Universitaria Luis Amigo.
- Criado, Enrique Martín. 2010. *La Escuela sin Funciones*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Di Gropello, Emanuela. 1999. “Los modelos de descentralización educativa en América Latina”. *Revista de la CEPAL* (68): 153-70.
- EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- EC. 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, 19 de octubre.
- EC. 2011. *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Registro Oficial 417, 31 de marzo.
- EC. Ministerio de Educación. 2012. *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos*, Acuerdo 020-12, 7 de marzo.
- EC. Senplades. 2009. *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades.
- _____. 2012. *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015.*, 2.^a ed. Quito: Senplades.
- _____. 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.
- Finot, Iván. 2003. *Descentralización en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile: Ilpes / Cepal.
- Giroux, Henry A.1997. *Los profesores como intelectuales: Repensando el lenguaje de la instrucción escolar*. Barcelona: Hurope, S.L.

- Herrera, Martha Cecilia. 2006. "Ciudadanía social y cultural: perspectiva histórica y retos del aprendizaje ciudadano en el siglo XXI". *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia* (23): 97-113.
- Minteguiaga, Analía. 2014. "Las oscilaciones de la calidad educativa en el Ecuador, 1980-2010". Estudio sobre políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de escuelas de calidad (1980-2010).
- Naciones Unidas, 1948. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Paris: United Nations.
- Ossenbach, Gabriela. 2010. "Las relaciones entre el Estado y la Educación en América Latina entre los siglos XIX y XX". *Docencia* (40): 23-31.
- Ojeda Segovia, Lautaro. 2000. "La Descentralización en el Ecuador": Avatares de un proceso inconcluso.
- Pereyra, Jesús, García Minguez, Miguel Beas, y Antonio J. Gomez. 1996. *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Ediciones Pomares.
- Ponce, Juan. 2010. "Políticas Educativas de Desempeño". En *Una evaluación de impacto de los programas educativos focalizados en el Ecuador*. Quito: Flacso.
- Tedesco, Juan Carlos. 2010. "Educación y Sociedad en América Latina". *Pensamiento Iberoamericano* (7): 27-46.
- Terán Najas, Rosemarie. 2018. "Discursos y políticas de escolarización del bachillerato ecuatoriano frente al dilema de la igualdad educativa 2007-2014". Documento de trabajo UASB-E.
- Viteri, Ramiro. 2011. "El Estado del País 2011: Informe Cero. Ecuador 1950-2010". En *Evolución, política, participación y nuevo diseño institucional*. Quito: Flacso.

Anexos

Anexo 1. Facultades de los niveles desconcentrados

“Art. 5.- Alta desconcentración y baja descentralización.-

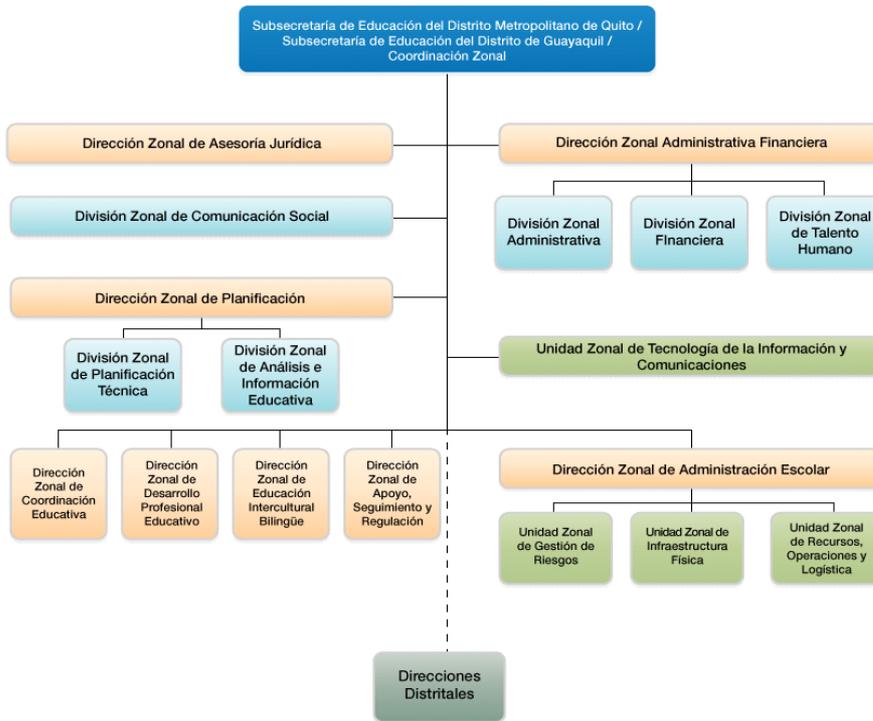
Desconcentración: Transferencia de competencias de una entidad administrativa del nivel nacional a otra jerárquicamente dependiente (nivel regional, provincial o distrital), siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento. Descentralización: Comprende la transferencia de competencias, atribuciones, funciones, responsabilidades y recursos desde el nivel de gobierno central hacia los niveles de gobierno autónomos descentralizados (sub nacionales). El proceso de descentralización se sustenta en tres ámbitos: administrativo, político y fiscal.

La importancia estratégica que representa el sistema educativo en el desarrollo del país impone la necesidad de una rectoría sobre la implementación de las políticas educativas, a la vez que requiere de un mecanismo ágil y eficiente para la implementación y gestión de los programas educativos. Según los lineamientos de la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública de la Senplades la definición de las facultades de los niveles desconcentrados responde a una tipología que favorece la recuperación y fortalecimiento de la rectoría de la autoridad Educativa Nacional, lo cual implica una alta desconcentración de la gestión educativa y un bajo nivel de descentralización.”

Anexo 2: Nivel intermedio

Coordinación Zonal – Distrito

Es el nivel intermedio, cuya misión es administrar el sistema educativo en su territorio y diseñar las estrategias y mecanismos necesarios para asegurar la calidad de los servicios educativos, desarrollar proyectos y programas educativos zonales aprobados por la Autoridad educativa Nacional y coordinar a los niveles desconcentrados de su territorio.



Fuente: Registro Oficial No 259 –marzo 2012.

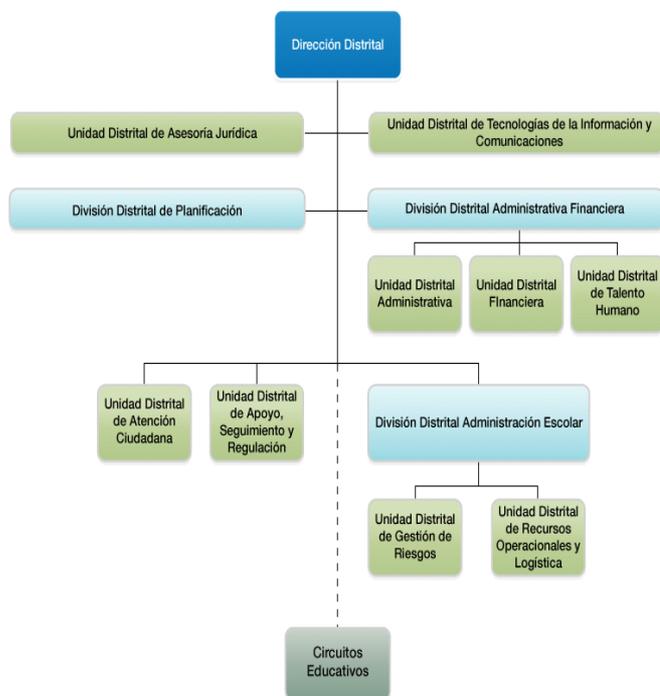
Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos

Es el nivel intermedio, entre algunas de las atribuciones se establece cumplir y hacer cumplirlas disposiciones legales y reglamentarias que regulan la educación y las disposiciones y resoluciones emitidas por el Ministerio de Educación, controlar la gestión educativa, administrativa y financiera de los niveles desconcentrados bajo su competencia, autorizar la creación y funcionamiento de instituciones educativas particulares, renovación de permisos de funcionamiento, disponer la instauración de sumarios administrativos de directivos y docentes entre otras.

Distrito – Circuito

Es el nivel intermedio o desconcentrado, su misión es 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 y ofertar servicios a la ciudadanía para fortalecer la gestión de la educación de forma equitativa e inclusiva.



Fuente: Registro Oficial No 259 –marzo 2012
Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos

Entre algunas de las atribuciones de los distritos podemos mencionar la elaboración de planes y programas, brindar asesoramiento pedagógico a los circuitos, controlar la gestión de los circuitos, desarrollar los procesos y trámites relacionados con el mejoramiento profesional, dirigir la elaboración de la proforma del distrito, establecer estrategias para el cumplimiento de disposiciones superiores, suscribir nombramientos, suscribir informes técnicos, resolver sobre peticiones de matrículas, controlar y fiscalizar el buen uso de los recursos.

Anexo 3: Nivel desconcentrado

Circuito

La misión de los circuitos es articular las diversas instituciones educativas en su territorio en un conjunto de servicios que implementan coordinadamente y bajo un mismo plan aplicar las políticas educativas de inclusión, inversión, mejoramiento pedagógico, gestión de riesgos y desarrollo local. Cuentan con un Consejo Académico integrado entre 3 y 7 miembros directivos de escuelas y colegios del territorio.

Un circuito educativo intercultural o bilingüe es un conjunto de instituciones educativas públicas, particulares y fiscomisionales, en un espacio territorial delimitado, conformado según criterios poblacionales, geográficos, étnicos, lingüísticos, culturales, ambientales y de circunscripciones territoriales especiales. Cuenta con un Consejo Académico formado por directores o rectores de los establecimientos educativos del territorio, cuenta con un administrador y también con gobiernos escolares en el caso de las instituciones públicas.

Entre las atribuciones del circuito están vigilar el cumplimiento de políticas y estándares educativos, impulsar la calidad educativa, diseñar e implementar planes y programas, elaborar estrategias de mejora en el área pedagógica, incluye el desarrollo profesional, elaborar planes de inversión y generar espacios de participación y veeduría ciudadana.

Es el nivel ejecutor, el rol de los circuitos es fundamentalmente de carácter pedagógico y de servicios a la comunidad.