



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

ESCUELA DE GOBIERNO

DIPLOMADO SUPERIOR EN EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Tema del trabajo:

**EL APORTE DE LA POLITICA NO. 5 –MEJORAMIENTO DE LA
INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y EQUIPAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES
EDUCATIVAS- EN LA GESTIÓN DEL PLAN DECENAL DE EDUCACION
PARA EL FORTALECIMIENTO PEDAGOGICO DE LOS
ESTABLECIMIENTOS FISCALES DEL ECUADOR**

**Monografía previa para optar al título de: Diplomado Superior en Evaluación de
la Gestión Pública**

Autora: Elisa Liliana Ojeda López

Tutor: Msc. Andrés Hermman

Quito DM, marzo 2011

AUTORIZACIÓN:

Yo, Elisa Liliana Ojeda López, autorizo para que el contenido de este trabajo sea utilizado total o parcialmente por la institución, para los fines que considere pertinentes. También, en el caso de publicación, cedo los derechos de autor por el lapso de tres años a partir de la publicación.

Quito, marzo 14 de 2011

(firma)_____

AGRADECIMIENTO

Mi gratitud a Dios por sus permanentes bendiciones, que hicieron posible que pueda concluir con este anhelado objetivo.

A mi familia por su apoyo incondicional; a mi madre por haberme inculcado el amor a la educación y a mi esposo e hijos por ser mis aliados con su comprensión y cariño.

Mi profundo reconocimiento al Msc. Andrés Hermann por la acertada dirección de la investigación y su continua guía en la conclusión de la monografía.

Liliana

INDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCION

CAPITULO I

LA RAZÓN DE LAS POLITICAS PÚBLICAS

- | | | |
|--------|--|----|
| 1.1. | Las políticas públicas y la gestión pública | 7 |
| 1.1.1. | La gestión pública de las políticas públicas. | 8 |
| 1.2. | El ciclo de las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación en el caso ecuatoriano. | 10 |
| 1.3. | Las políticas públicas en la gestión educativa. | 14 |

CAPITULO II

EL PLAN DECENAL DE EDUCACION COMO MARCO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL

- | | | |
|--------|---|----|
| 2.1. | Principales problemas del sistema educativo ecuatoriano antes de la implementación del Plan Decenal | 19 |
| 2.1.1. | Los problemas existentes | 19 |
| 2.2. | La construcción del Plan Decenal de Educación, consensos y disensos | 20 |
| 2.2.1. | Los consensos | 25 |
| 2.2.2. | Los disensos | 25 |
| 2.3. | Las políticas del Plan Decenal de Educación: su universalidad, transversalidad y complementariedad | 28 |
| 2.3.1. | Universalidad | 30 |
| 2.3.2. | Transversalidad | 32 |
| 2.3.3. | Complementariedad | 34 |

CAPITULO III

INCIDENCIA DEL MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA Y EL EQUIPAMIENTO EN EL AMBITO EDUCATIVO

- | | | |
|--------|--|----|
| 3.1. | La infraestructura educativa y su equipamiento, un fin o un instrumento de política pública para contribuir a la calidad de los aprendizajes | 37 |
| 3.1.1. | Institucionalización de la política | 38 |
| 3.1.2. | Gestión de la infraestructura | 39 |
| 3.1.3. | Financiamiento de la política | 43 |
| 3.1.4. | Logros cuantitativos en el Mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas. | 47 |
| 3.2. | Los programas de mejoramiento de infraestructura, impulsados en la política 5 del Plan Decenal de Educación, en el contexto de una educación de calidad. | 49 |
| 3.2.1. | Criterios de Priorización Generales | 51 |
| 3.2.2. | Criterios de Priorización Específicos | 54 |
| 3.2.3. | Valoración de beneficios y ahorros | 55 |

CAPITULO IV

FORTALECIMIENTO PEDAGÓGICO DE ESTABLECIMIENTOS FISCALES DENTRO DE PROGRAMAS SUSTENTADOS EN INFRAESTRUCTURA ESCOLAR DE CALIDAD

- | | | |
|------|--|----|
| 4.1. | El modelo educativo y el modelo pedagógico | 59 |
|------|--|----|

4.1.1. El modelo educativo	59
4.1.2. Modelo pedagógico	61
4.1.3. Las Unidades Educativas del Milenio como modelo de educación pública	63
4.2. Las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la educación	67
Actualización y fortalecimiento curricular derivado de la evaluación de la Reforma	
4.3. Curricular de 1996	69
4.3.1. Resultados de la evaluación curricular	69
El enfoque de aprendizaje por competencias y sus potencialidades de aplicación en el	
4.4. sistema educativo ecuatoriano.	70
4.4.1. Potencialidades	73
4.4.2. Evaluación por competencias	75
CONCLUSIONES	78
RECOMENDACIONES	80
BIBLIOGRAFIA	82
REFERENCIAS ELECTRÓNICAS	84

INTRODUCCIÓN

La presente monografía aborda el tema del Mejoramiento de la Infraestructura Escolar, como Política Pública en el ámbito de educación y su incidencia en el fortalecimiento pedagógico de las instituciones educativas fiscales del país.

En el primer capítulo, se explica las Políticas Públicas dentro del marco de desarrollo democrático y en especial, se reconoce la importancia de la gestión de las Políticas Educativas, para la planificación de acciones estratégicas que permiten al Estado recuperar lo público e incrementar la gobernabilidad en el Sistema Educativo Nacional.

En el segundo capítulo, se analiza el surgimiento del Plan Decenal de Educación y su aprobación popular como Política de Estado, situación de singular importancia que garantiza un cambio estructural para la educación del país y fundamentalmente que establece una visión de futuro dentro del marco de los acuerdos internacionales y consensos nacionales para promover una revolución educativa en todos los niveles y modalidades del Sistema.

En el tercer capítulo, se describe el campo de acción de la Política No. 5 del Plan Decenal de Educación, su institucionalización para una gestión eficiente, la incidencia de la infraestructura y el equipamiento escolar para obtener mejores logros educativos, así como las posibilidades de financiamiento de proyectos enfocados en el mejoramiento de la calidad educativa de los establecimientos fiscales.

En el cuarto capítulo, se contrasta la implementación de modelos educativo y pedagógico para el fortalecimiento de la calidad en la enseñanza-aprendizaje, en establecimientos fiscales con infraestructura coherente con el currículo, equipados con tecnologías y recursos innovadores, donde el reto es desarrollar una formación por competencias, en concordancia a los mandatos constitucionales.

Esta investigación presenta un análisis de cómo a través de la gestión de una política pública se puede alcanzar el bienestar colectivo, en sectores tanto urbanos como rurales, garantizando una educación de calidad con calidez.

CAPITULO I

LA RAZÓN DE LAS POLITICAS PÚBLICAS

“Las políticas públicas corresponden a las acciones decididas, llevadas a cabo y autorizadas por el Estado, representado por el gobierno, de cara a proteger y promover un bien considerado como de interés público”

André-Noél Roth

Al hablar sobre **Políticas Públicas**, la atención se centra inevitablemente en la acción del Estado, como el ente que define, regula, norma, prohíbe o permite las actividades de los ciudadanos en la búsqueda del *bien colectivo* y de interés general.

Dentro de las orientaciones éticas que ha considerado el Ecuador tanto en el **Plan Nacional de Desarrollo** y actualmente el **Plan Nacional del Buen Vivir** es la *justicia social y económica* como base del ejercicio de las libertades de todos y todas: en una sociedad justa, todas y cada una de las personas que la integran gozan del mismo acceso a los medios materiales, sociales y culturales necesarios para subsistir y llevar una vida satisfactoria que les permita autorrealizarse y sentar las bases para el mutuo reconocimiento como iguales (**Olin, 2006:3**)

Estas premisas conllevan a comprender, que el Estado es el responsable de identificar los problemas o necesidades de la ciudadanía para arbitrar medidas tendientes a su solución, a través del ejercicio legítimo del poder otorgado en las urnas y ejercido democráticamente con las autoridades públicas.

La relación **Estado-poder-sociedad** en el marco de los derechos ciudadanos, no se traduce en la acción impositiva o reguladora de acciones públicas, sino en el respeto de las libertades y la integración participativa del colectivo en el diseño y planificación del desarrollo.

El poder ciudadano se identifica en este escenario, como la acción necesaria y fundamental, para expresar un deseo colectivo, una necesidad sentida que debe incluirse en la agenda social porque requiere algún tipo de acción y esa acción debe ser competencia de un organismo público.

La construcción del poder se alcanza cuando de manera libre y razonada, los ciudadanos están informados, conocen la acción pública, la evalúan y están en capacidad de tomar decisiones que enrumban su comportamiento individual y social, pues el Estado no es el Gobierno sino el pueblo.

1.1. Las políticas públicas y la gestión pública

Conceptualmente *“las políticas públicas constituyen las herramientas desarrolladas por el Estado para favorecer y garantizar el cumplimiento y el respeto a estos derechos considerados como bienes públicos fundamentales constitutivos de una sociedad democrática”* (Roth, 2009: p60).

Otra acepción afirma *“Un proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”* (Muller, Surel: 1998).

Lo público y lo privado son cuestiones que rodean la actividad y convivencia humanas; en este sentido, la armonía debe lograrse en el marco del acceso directo, igualitario, equitativo y racional a los bienes y servicios que incrementan el bienestar de la sociedad. No obstante, tales bienes son producidos por empresas públicas y privadas, su distribución puede ser gratuita o pagada, lo que va marcando la diferencia entre lo público considerado como estatal y lo privado considerado como no gratuito y para determinadas clases económicas o sociales, será el nivel de acceso de la población.

La salud, la educación, la vivienda, entre otros, inclusive la recreación son bienes públicos de los que goza un país para alcanzar su desarrollo, pero para que efectivamente lleguen a los ciudadanos, el Estado debe favorecer el acceso a través de leyes y regulaciones, planes y programas, que normen el alcance, los beneficios, así como definir quién será el responsable de administrarlos para evitar exclusiones.

Las políticas públicas son decisiones que toman las autoridades, Estado-gobierno-sociedad, para atender una demanda social de bienestar, fundamentada en necesidades a las que hay que darles una solución que amplíe las oportunidades sociales y económicas de todos, que reduzca las brechas y desigualdades económicas que han sido generadas por una ineficiente e inadecuada distribución de los recursos públicos.

Estas decisiones se traducen en programas y proyectos destinados a la población mayormente afectada por la necesidad que el Estado ha detectado y priorizado como importante, procurando que sus beneficios se extiendan a toda la población que necesita de esta acción pública y principalmente, con la convicción racional de que su implementación promoverá justicia y desarrollo.

En épocas anteriores, el Ecuador se vio muy afectado por la *falta de políticas públicas* en el sector social, donde el enfoque se centraba en las tendencias del mercado y no en el desarrollo humano. Actualmente, la decisión política apuesta por el desarrollo endógeno para satisfacer las necesidades básicas, dejando atrás las secuelas de la crisis de la deuda externa de los 80's, donde imperó la austeridad fiscal y la desregulación de la economía.

La Ministra Coordinadora de Desarrollo Social, **Jeannette Sánchez**¹, afirma en este contexto que “...se debilitó el acceso a servicios claves como la educación y la salud pública, lo que limitó las posibilidades de movilidad social, sobre todo para los más pobres, para los campesinos, para los indígenas, para los sectores populares; se segmentó la protección y seguridad social; se limitó el acceso a recursos claves como el crédito, la tierra, el agua y a los servicios básicos; se deterioraron las condiciones de trabajo debido a una estructura productiva y laboral altamente heterogénea, que reprodujo dinámicamente la desigualdad”.

El Ecuador había hipotecado su desarrollo y hoy como nunca debía tomarse la decisión de construir una nueva estructura del Estado y alcanzar el consenso

¹ Discurso pronunciado en el Lanzamiento de la Agenda Social 2009-2011.

nacional, a través del cambio de los objetivos nacionales, sin pretender monopolizar las acciones públicas sino de integrar a diversos actores en la producción de bienes y servicios, recuperando la capacidad planificadora del Estado y de gestión por resultados.

Las políticas públicas por su ámbito de acción pueden clasificarse en: *reglamentarias, distributivas, redistributivas y constitutivas.*

- a) **Políticas reglamentarias.** Tienen que ver con la regulación de las acciones y normas que afectan el comportamiento. El Estado (nación) prohíbe, obliga, regula y limita las libertades individuales para atender al interés colectivo, por ejemplo, la Ley de Tránsito.
- b) **Políticas distributivas.** Son las que conceden derechos o privilegios individuales, a través de un acto administrativo, por ejemplo, permisos comerciales.
- c) **Políticas redistributivas.** Son las que se enfocan a sectores específicos de la población que se han visto perjudicados por la omisión pública o están en desventaja social; estas políticas promueven beneficios colectivos no de manera individual, por ejemplo, el Bono de Desarrollo Humano.
- d) **Políticas constitutivas.** Son aquellas relacionadas con la regulación del poder, formas institucionales que rigen la vida pública a nivel nacional, por ejemplo, la constitución.

1.1.1. La gestión pública de las políticas públicas.

Al tener claro lo que concita una Política Pública y la necesidad de su institucionalización para la ejecución, aparece el tema del cómo garantizar que se logre eficientemente su objetivo. Le corresponde entonces al Gobierno administrar la política pública, en muchos casos, con instrumentos de intervención limitados, información escasa (registros

inapropiados, diagnósticos sesgados y líneas bases poco confiables) y con procesos políticos imperfectos.

La aplicación de políticas públicas es compleja y demanda conciliar dificultades de orden político, económico o burocrático. Hay que considerar que se desarrollan a través del tiempo y en un entorno social dinámico, cambiante, una realidad que puede afectar la eficacia y eficiencia de la gestión, poniendo en riesgo el bienestar social.

La toma de decisiones demanda una voluntad política firme, pues como cualquier acción u omisión, a la vez que beneficia a unos, directa o indirectamente puede afectar a otros, por ejemplo, la gratuidad de la educación hasta el tercer nivel, por un lado posibilita el acceso democrático a la educación superior, pero lo condiciona o restringe al rendimiento académico, utilizando para ello las pruebas de ingreso.

En este sentido es posible reconocer también que, la gestión de una política pública puede ocasionar problemas, en este caso exclusión. Para el caso mencionado, es conocido que la *educación en el Ecuador ha tenido un corte elitista*, se concibe a la educación pública como mala y a la educación privada (pagada) como de calidad, entonces la desigualdad es evidente cuando los resultados de las pruebas demuestran grandes diferencias entre bachilleres de colegios públicos frente a los de colegios particulares y peor aún de provincias.

En el ámbito de la gestión habrá que identificar a los agentes que intervienen preponderantemente desde sus propios intereses: los ciudadanos demandantes de las políticas públicas, los políticos y sus partidos que instan el apoyo electoral y la burocracia ejecutora (funcionarios públicos).

Los ciudadanos y sus intereses, marcan una tendencia heterogénea de objetivos, tan compleja es que, varía según las realidades geográficas, sociales, culturales que les aquejan, mismas que unidas a la poca

información y formación que tienen como entes capaces de tomar decisiones, les conduce a una racionalidad limitada, inmediatista con visión de corto plazo. El ciudadano busca pronta solución a sus problemas del momento y no proyecta la sustentabilidad de sus exigencias para el futuro, por ejemplo, exigir incremento de subsidios en medio de una economía deprimida.

Los políticos y sus partidos, marcan tendencias ideológicas dispersas que son incapaces de llegar a un acuerdo nacional; cumplen un rol fundamental a la hora de promover las políticas públicas, en el marco de apoyo a la promulgación de leyes y la instrumentalización de las políticas públicas, pero hay que advertir que el electorado debe estar muy atento en discriminar si las propuestas presentadas son coherentes con su discurso y acción política, para evitar que contengan intenciones ocultas.

Finalmente, los burócratas que atienden a sus propios objetivos, expectativas y necesidades, inciden en la producción de insumos administrativos y tecnológicos para la generación de los bienes ofertados a través de programas y proyectos. Su nivel de compromiso, la capacidad desarrollada y la oportunidad en la atención a las demandas sociales, determinará que la percepción cambie a favor o en contra de una política pública.

Para el caso ecuatoriano, el actual gobierno, ha definido las estrategias para llevar a cabo el proyecto político de reestructuración del estado y la implementación de políticas públicas en beneficio social.

En el siguiente gráfico, se puede apreciar cómo se van desagregando los objetivos de gestión en cada nivel gubernamental, sustentándose en la planificación, iniciando por el gobierno decisor político de los objetivos públicos de largo plazo hasta llegar a las políticas institucionales. En cada uno de estos niveles, se planifican y gestionan las políticas para alcanzar el buen vivir.

GRAFICO 1
PLANIFICACIÓN DEL ESTADO

Fuente: Carrión, Andrea: Instrumentos de Planificación. IAEN, Quito, Abril, 2010.

GRAFICO 2
GESTIÓN PLANIFICADA DEL DESARROLLO

Fuente: Carrión, Andrea: *Marco institucional de las políticas Públicas*. IAEN, Quito, Abril, 2010.

Esta propuesta nacional recoge la concepción del desarrollo endógeno, la necesidad de mirar al país desde sus necesidades territoriales, el enfoque de rupturas con metas definidas, la acción sectorial integrada, la definición de

programas que van a concretar las políticas, su institucionalización y finalmente su ejecución, evaluación y control.

1.2. El ciclo de las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación en el caso ecuatoriano

Las políticas públicas no son opcionales, su carácter es mandatorio y por ello en la *Constitución Política del Ecuador 2008*, en el capítulo segundo **“Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana”** se garantiza en los siguientes enunciados:

Art. 70.- El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las

políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

André Noël Roth, en cuanto al ciclo de la política pública refiere la *secuenciación lógica de la política por etapas* (ver cuadro 1), fundamentándose en una propuesta de Jones (1970:50); sugiere que este ciclo puede generalizarse a toda política, en tal sentido, servirá de guía para analizarlo en la política educativa.

CUADRO 1

2-I.- EL POLICY CICLE SEGÚN JONES (1970)				
FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V
<i>Identificación de un problema</i>	<i>Formulación de soluciones o acciones</i>	<i>Toma de decisión</i>	<i>Implementación</i>	<i>Evaluación</i>
Apreciación de los acontecimientos.	Elaboración de respuestas.	Creación de una coalición.	Ejecución	Reacciones a la acción.
Definición de un problema	Estudio de soluciones.	Legitimación de la política elegida	Gestión y administración	Juicio sobre los efectos.
Agregado de intereses	Adecuación a los criterios.		Producción de efectos	Expresión.
Organización de las demandas				
Representación y acceso ante las autoridades públicas				
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Fuente: Tomado y adaptado libremente de Meny, Thoening (1992), citado por Roth, André. *Políticas Públicas*. 2007: p.50

- a) **FASE I.** Las necesidades insatisfechas se manifiestan o identifican de varias maneras, a través de diagnósticos, por la acción de grupos interesados, por la acción y promoción de los sectores políticos, sociales, productivos o económicos; éstos derivan en problemas tangibles que afectan al bienestar colectivo de la población, cuya connotación es mayor o menor según los demandantes. Identificado el problema surge la demanda de solución y la exigibilidad a través de las organizaciones de la sociedad civil, los organismos del Estado, los políticos y se difunden a través de otros agentes involucrados como pueden ser los medios de comunicación.

- b) **FASE II.** La visibilización de los problemas conlleva a una acción pública en busca de soluciones, por ejemplo, el problema del trabajo infantil en el sector florícola, concita el interés del gobierno, el sector productivo, ministerios de educación, salud y trabajo, quienes mediante diálogos y definiciones conjuntas preparan una respuesta para la pronta erradicación, implementación de programas educativos compensatorios, inclusivos, prevención de la salud y la generación de oportunidades de empleo digno, competitividad y responsabilidad social empresarial.
- c) **FASE III.** El siguiente paso es llegar a los consensos, donde median tanto intereses públicos como privados, frente a ello sólo cabe la legitimidad del bienestar social y las oportunidades del país de reducir una situación que incrementa la pobreza en los sectores afectados. Se desarrollan debates, se posiciona el tema en las agendas nacionales y se toma la decisión más viable para alcanzar los resultados previstos.
- d) **FASE IV:** Cuando la política se ha definido, corresponde su instrumentalización para la ejecución, así como la asignación de los organismos responsables de administrar y gestionar las medidas para alcanzar metas progresivamente. Un aspecto importante en esta fase es la asignación de recursos oportunos y adecuados, que permitirán llevar las acciones al terreno para producir los efectos deseados.

No se produce el efecto adecuado si la política nace desfinanciada, su éxito depende de cuándo y cuánto se invierte para producir los bienes y servicios que la población necesita para superar la situación problema.

- e) **FASE V:** La evaluación, aunque se encuentre al final del ciclo, debe ser entendida como una acción iterativa durante todo el ciclo, pues en verdad, desde el diagnóstico se desarrolla la acción evaluadora, durante la implementación se evalúa el proceso para reconocer las acciones pertinentes, las desviaciones y reorientar las acciones; y al final se evalúa para comprobar que se están alcanzando los efectos esperados, mediante la manifestación expresa de satisfacción de los beneficiarios, el control de las

inversiones y con la finalidad de obtener experiencias para otros programas y proyectos a ejecutarse.

La **evaluación es una oportunidad de aprendizaje para los gobiernos y la sociedad**, en tanto se la utilice para identificar la capacidad del Estado para solucionar los problemas con recursos escasos, y de valorar que la participación de una sociedad informada y socialmente responsable puede generar movilidad social.

1.3. Las políticas públicas en la gestión educativa

La educación es uno de los ámbitos más fecundos para la implementación de políticas públicas, porque es considerada un *derecho de las personas* a lo largo de la vida, un deber ineludible e inexcusable del Estado.

Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir.

Para el sector educativo, es el momento propicio para impulsar cambios radicales orgánicos y estructurales en el sistema educativo, porque nunca como ahora se ve reflejada la voluntad política de impulsar el desarrollo del país desde la educación. No obstante, representa un desafío inmenso para el quehacer educativo porque también demanda:

- El desarrollo de una **gestión participativa**, donde familias y sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.
- Demanda centrar la atención en la **consagración de los derechos humanos**, el medio ambiente sustentable y la democracia.
- Exige que sea *participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad con calidez*, que impulse la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz, es decir, se inserta el enfoque de inclusión.

- Reclama acciones que estimulen el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria y el *desarrollo de competencias* y capacidades para crear y trabajar, es decir, un nuevo *Modelo Educativo*.
- Promulga el *interés público* por sobre los intereses individuales y corporativos. La educación no es presa de reductos políticos.

Frente a este escenario el Ministerio de Educación, es la entidad ejecutora de la política pública y como tal, le corresponde desarrollar e implementar planes, programas y proyectos para alcanzar los objetivos nacionales.

No obstante, deberá enlazar las *políticas públicas nacionales* con las políticas educativas regionales y los lineamientos mundiales para erradicar la pobreza, pues el hecho educativo no es aislado y tanto educadores como educandos son ciudadanos del mundo que viven en una sociedad globalizada.

CAPITULO II

EL PLAN DECENAL DE EDUCACION COMO MARCO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL

2.1. Principales problemas del sistema educativo ecuatoriano antes de la implementación del Plan Decenal

El contexto económico, social y político del Ecuador de este último período de gobierno (2007 – 2010), ha contribuido significativamente al objetivo de aumentar el nivel de bienestar de la población más vulnerable y a reducir las asimetrías existentes en la sociedad.

Ecuador es un país altamente inequitativo y excluyente; a diciembre 2006, cinco de cada 10 ecuatorianos se encontraba en condición de pobreza; varios factores explican la naturaleza de tal condición en el Ecuador: *la política social ecuatoriana tradicionalmente ha estado supeditada a la política económica fiscalista*; la persistencia de grandes desigualdades en el acceso y calidad de los servicios básicos (**educación, salud e infraestructura sanitaria, vivienda, etc.**); la elevada concentración del ingreso y de los recursos productivos; las formas de discriminación en la entrega de los servicios, la exclusión en materia de ingresos y una escasa integración productiva, entre otros factores configuran con mayor o menor intensidad las heterogeneidades subyacentes en las condiciones de vida de la población ecuatoriana.

Antes del **Plan Decenal de Educación**, el sistema educativo ecuatoriano adolecía de varios problemas, se caracterizaba por ser muy heterogéneo en su estructura organizativa, como en su funcionamiento, en su composición, población objetivo y en la entrega de servicios; la desinstitucionalización del *Ministerio de Educación*, habría permitido que el sistema se vaya debilitando a través del tiempo y que la calidad educativa se deteriore. A continuación se resume los problemas existentes y la transición que se busca con la implementación del Plan Decenal de Educación.

GRÁFICO 3

SITUACION DEL SISTEMA EDUCATIVO ECUATORIANO

Antes	Cambios fundamentales	Cambios requeridos
<ul style="list-style-type: none"> • Centralismo sin rectoría • Ausencia de políticas de largo plazo • Barreras económicas para el acceso escolar • Esquema clientelar y corrupto de ingresos y cambios • Desarrollo profesional caótico • Sistema de evaluación inexistente • Ciudadanía excluida del proceso educativo • Oferta educativa poco pertinente • Baja calidad educativa • Carencia de información pertinente 	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperación de la rectoría • Construcción de políticas educativas de largo plazo • Eliminación de barreras • Meritocracia y transparencia en ingresos y cambios • Sistema Integral de Desarrollo Profesional del Educador • Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas • Ampliación de oferta educativa • Diseño del fortalecimiento curricular • Sistema nacional de información 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación del sistema de evaluación • Implementación del sistema de desarrollo profesional para educadores • Implementación del fortalecimiento curricular • Proceso de desconcentración y reestructuración del Ministerio y reorganización de la oferta educativa

Fuente: Dirección de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación y Cultura. 2006

2.1.1. Los problemas existentes

a) **El centralismo sin rectoría.** La administración del Sistema Educativo Nacional, siempre ha estado en el nivel central a cargo de un Ministro o Ministra de Educación, sin embargo, por largo tiempo se permitió que otros organismos impartan educación al margen de las políticas educativas, sin que el *Ministerio arbitre medidas de control y regulación*. Fueron los gremios y asociaciones que contribuyeron a caotizar la educación en el país, vale citar a la Unión Nacional de Educadores (UNE) como permanente confrontadora.

De igual forma, el financiamiento fue y sigue siendo un problema crónico, debido a que el presupuesto y los recortes son decididos por el Ministerio de Economía hoy Finanzas de manera **tecnocrática**² y en franco distanciamiento de lo social y de las necesidades educativas de la población;

² El término **tecnocracia** define la relación entre gobierno y técnica, en el sentido de tomar decisiones en función de la eficiencia de una técnica, lo que orienta la aplicación de soluciones, por sobre otras consideraciones de carácter social, político o ideológico.

así se debilita aún más la capacidad de rectoría y gobernabilidad del Ministerio de Educación.

La gobernabilidad y rectoría se vio duramente afectada por la elevada rotación de ministros y de sus equipos de trabajo, que incidieron en la continuidad de las políticas educativas y la desaparición o poco apoyo a proyectos que iniciaron administraciones anteriores.

- b) Ausencia de políticas de largo plazo.** Este problema fue bastante arraigado, las políticas correspondían a las directrices y orientaciones de la gestión del momento, por lo que carecían de continuidad y adolecieron de bajo impacto. Su tratamiento sectorial no tuvo vinculación con una política económica y social más amplia, así como con los sistemas de producción y gestión pública.

A esto se suma la **falta de un proyecto educativo nacional**. La ausencia de política educativa se sustituyó por programas y proyectos ad-hoc de corta duración, administrados por unidades ejecutoras temporales financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo BID, agudizaron ciertos problemas del sector reforzando la dependencia externa financiera y técnica, como es el caso de:

- AMER, Atención a la Marginalidad Escolar Rural.
- PROMEET, Educación Técnica Vocacional
- PROMECEB, Mejoramiento de la calidad de la Educación Básica.

- c) Barreras económicas para el acceso escolar.** A pesar de ampararse en la constitución la gratuidad de la educación, la educación no gozaba totalmente de este derecho. Las barreras más comunes de acceso a la educación giraban en torno a la capacidad económica de los padres para asegurar la permanencia de sus hijos en el sistema educativo y su incapacidad de sostener costos de matrículas, libros, uniformes, alimentación nutritiva, etc.

- d) Esquema clientelar y corrupto de ingresos y cambios.** Inexistencia de un sistema transparente de selección e ingreso de maestros en base a méritos, así

como tampoco los cambios se sustentaban en criterios de pertinencia, sino que obedecían a la subjetividad de las autoridades. El principal nudo crítico derivó en el acceso limitado a la educación y a la falta de equidad en la distribución de los servicios educativos.

- e) **Desarrollo profesional caótico.** Los docentes no gozaban de una capacitación adecuada para mejorar su ejercicio profesional, como tampoco se les proveía de condiciones apropiadas para revalorizar su condición de maestros tan desprestigiada socialmente. El desarrollo se sustentaba únicamente en la realización de cursos de ascenso divorciados de la necesidad educativa, sobre temáticas inclusive distintas a las de la especialidad docente, esto se reflejó en el creciente deterioro de la condición y expectativas docentes.
- f) **Sistema de evaluación inexistente.** Ausencia total de un sistema técnico que dé cuentas sobre el desempeño docente, el estado del currículo, el rendimiento escolar y logros de aprendizaje, la gestión educativa e institucional.
- g) **Ciudadanía excluida del proceso educativo.** Sistema educativo autoritario que no daba cabida a la participación de padres o comunidad en el desarrollo educativo.
- h) **Oferta educativa poco pertinente.** Sustentada en un currículo no revisado que se quedó en la teoría y no se aplicaba en el aula; un currículo inflexible que no permitía su adaptación a condiciones especiales, principalmente de orden intercultural. Modelo educativo rígido, resistente al cambio, prescriptivo y homogeneizante, que no admite las diferencias. Hay que mencionar la falta de articulación entre niveles que significaron importantes rezagos en el aprendizaje.
- i) **Baja calidad educativa.** Logros de aprendizaje bajos, derivados de una metodología memorística que no promocionaba el aprendizaje significativo sino únicamente la reproducción de contenidos temáticos, tuvo su manifestación objetiva luego de la aplicación y análisis de los resultados de

las pruebas APRENDO³, en las áreas de lenguaje y matemáticas, donde se revelaron deficiencias en conocimientos y habilidades.

Continuado énfasis sobre cantidad sin la debida atención a la calidad. La brecha entre la mala escuela pública y la buena escuela privada se acrecienta, al igual que la brecha entre ricos y pobres en la sociedad. Al respecto, el doctor **Gonzalo Abad Grijalva**⁴ señalaba que *“lo importante es tener una escuela de calidad pues la mediocridad es el cáncer de la educación”*(**Revista Educación No. 147, 2004:p3**).

- j) Carencia de información pertinente.** No existía un sistema de gestión de la información que permita tomar decisiones para la definición de políticas públicas. Fuertes debilidades de información, conocimiento e investigación vinculadas al campo educativo.

Los cambios que requería el sistema educativo eran emergentes, recuperar la rectoría del sistema fue mandatorio, establecer políticas de largo plazo, crear un sistema **meritocrático**⁵ de ingreso, permanencia y desarrollo docente, eliminar las barreras de acceso, promover la calidad educativa en función de un sistema de evaluación y rendición social de cuentas, desarrollar un currículo pertinente y flexible, procurando con estas acciones incrementar la inversión en el sistema y mejorar la calidad del gasto en educación.

Diego Borja⁶, en la primera rendición de cuentas sobre los avances del Programa de Universalización de la Educación Básica de Calidad, el 21 de julio de 2005, afirmó que “El esfuerzo presupuestario es necesario pero no suficiente para superar los problemas sociales; por ello, es imperante que el incremento del gasto y la inversión social se vea acompañado por una mejora sustancial de la

³ En los años 1996, 1997 y 2000, el Ministerio de Educación, a través del Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB-PRODEC) estableció el Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos, denominado APRENDO, un instrumento técnico que, mide el nivel de dominio de las destrezas cognitivas contempladas en la Reforma Curricular para las áreas de Lenguaje y Comunicación y Matemática, aplicando pruebas a estudiantes de 3º, 7º y 10º años de educación básica a nivel nacional.

⁴ Ex Ministro de Educación y Cultura del Ecuador (1961-1963).

⁵ La meritocracia es una forma de gobierno sustentada en el mérito. En las entidades públicas se impulsa el ingreso a sus puestos sea por la capacidad personal o la sustentación de pruebas de ingreso.

⁶ Ex Ministro de Economía y Finanzas del Ecuador (2005-2006).

eficacia y eficiencia en el uso de estos recursos. El objetivo general del programa económico para el sector educativo es el aumento del monto, la calidad y el impacto de la inversión y el gasto” (**Educación 174:p8**).

Todos estos cambios podrían realizarse únicamente si se aseguraba la continuidad de las políticas educativas, como políticas de Estado y se le daba un giro a la administración del Ministerio a través de la desconcentración y reestructuración, que mediante un nuevo modelo de gestión permita la reorganización de la oferta educativa.

Raúl Vallejo, Ministro de Educación y Cultura, en la entrevista que le hiciera la Fundación El Comercio sobre **¿Para qué un Plan Decenal?** respondió que *“la educación será parte de una consulta popular, que puede ser transformada en política de Estado y esto permitirá al país tener por primera vez proyectos de mediano y largo plazo. Por ejemplo, la política quinta habla del equipamiento y de la infraestructura de las escuelas, se necesitarán 1000 millones de dólares para poder realizarla, pero esta inversión no se la puede hacer en uno o dos años, pero sí en 10”* (**Educación No. 01: p18**).

Dentro de este marco, el sistema educativo ecuatoriano está llevando adelante profundas transformaciones, especialmente en cuanto al mejoramiento de la calidad de la educación y su estructura funcional. El gobierno está invirtiendo decididamente en la contratación de nuevos maestros, en la formación profesional de docentes, en la gratuidad total de la entrega educativa: eliminación del mal llamado *aporte voluntario de los padres de familia*⁷ con el pago de USD. 25 y 30 por matrícula (**Acuerdo Ministerial No. 145: abril, 2007**), entrega de libros y uniformes gratuitos, alimentación escolar⁸, construcción y reparación de establecimientos escolares, y ha puesto en marcha

⁷ Estrategia para la entrega de recursos directos a las unidades ejecutoras del Ministerio de Educación (colegios) para que sean distribuidos a las escuelas fiscales y fiscomisionales gratuitas del país. Previamente se capacitó a las autoridades de los planteles: rectores, colectores, contadores y guardalmacenes.

⁸ Programa de Eliminación de barreras de acceso que incluye los proyectos: Textos escolares gratuitos, Hilando el Desarrollo y Programa de Alimentación Escolar.

sistemas de evaluación de desempeño (**Ministerio de Educación, Rendición de Cuentas 2008**).

No obstante, el sistema educativo nacional si bien ha realizado importantes esfuerzos, aún adolece de debilidades (rigidez de los métodos de enseñanza, la convencionalidad de los enfoques y estrategias pedagógicas y la insuficiente renovación y actualización de su recurso humano); no obstante lo anterior, hay enormes potencialidades y capacidades no explotadas, que se espera aprovechar en el corto y mediano plazo, con un nuevo Modelo de Gestión Educativa, inserto en la **Nueva Ley de Educación Intercultural**, para una entrega eficaz de los servicios educativos y para asegurar la consecución de las metas educativas y su contribución a las metas nacionales de desarrollo del país.

2.2. La construcción del Plan Decenal de Educación, consensos y disensos

2.2.1. Los consensos

La concepción de un **Plan Decenal** fue incorporándose al debate público con la Declaración Mundial sobre *Educación para Todos* (**Jomtein, Tailandia: 1990**), que reafirmó los postulados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos “**toda persona tiene derecho a la educación**”; esta declaración promulgaba la creación de oportunidades educacionales para satisfacer necesidades básicas de aprendizaje de las personas, sea niño, joven o adulto, antes del 2015. (**UNESCO, 2000**).

Los hitos que fueron gestando la idea y necesidad de un Plan de Educación se relacionan con la I, II y III Consulta Nacional Educación Siglo XXI, de los años 1992, 1996 y 2004 (**Rendición de cuentas Ministerio de Educación, 2007: p.3**). En esta última ya se fijaron las metas 2015 para educación inicial, educación básica de calidad y bachillerato de calidad; la necesidad de una política integral de recursos humanos del sistema educativo, así como las reflexiones sobre desconcentración, descentralización, participación y rendición de cuentas, y la importancia de contar con un sistema nacional de información y evaluación.

Se sustenta también en el **Foro Mundial de Dakar**, realizado en Dakar – *Senegal en abril del 2000*, donde se concluyó que la Educación para Todos (EPT) era un objetivo pendiente, pero alcanzable y nace el **Marco de Acción de Dakar**, con 12 compromisos de Acción Regional:

- Atención y educación de la primera infancia.
- Educación básica.
- Satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje de jóvenes y adultos.
- Logros de aprendizaje y calidad de la educación
- Educación inclusiva.
- Educación para la vida.
- Aumento de la inversión nacional en educación y efectiva movilización de recursos en todos los niveles.
- Profesionalización docente.
- Nuevos espacios para la participación de las comunidades y la sociedad civil.
- Vinculación de la educación básica a las estrategias para superar la pobreza y las desigualdades.
- Utilización de las tecnologías en educación.
- Gestión de la Educación.

Los países de América Latina, el Caribe y América del Norte, reunidos en el 2000 en Santo Domingo, República Dominicana, renovaron el compromiso de cumplir, antes del año 2015, el “*derecho universal de todas las personas a una educación básica de calidad desde su nacimiento*”(UNESCO, Chile: p2).

En este marco de acción se promueve la participación de la sociedad civil, el gobierno y la comunidad internacional, para la superación de los desafíos educativos pendientes.

Por último, pero no menos importantes, se refiere a la **Declaración de Cochabamba en el 2001**. La **Declaración de La Habana 2001** y los Objetivos de Desarrollo del Milenio hacia el 2015, que buscan erradicar la pobreza

extrema y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, siendo uno de sus objetivos, la universalización de la educación básica.

El Plan Decenal rescata los esfuerzos realizados y propone una gestión estatal de largo aliento que establezca y organice las diferentes prioridades con un sentido inclusivo, pluricultural y multiétnico. Sus líneas generales fueron acordadas por el Consejo Nacional de Educación, el 16 de junio de 2006. **(MEC-Consejo Nacional de Educación 2006:2).**

Es muy importante la presencia del **Consejo Nacional de Educación** al frente de este proceso de construcción, no sólo como organismo de consulta y asesoramiento del Ministro en políticas educativas, técnicas y científicas sino, además como ente que aglutina y convoca a nuevos actores que aparecen en los nuevos escenarios con propuestas para el milenio.

En la redacción final del texto de las políticas participaron la UNESCO, UNICEF, el Contrato Social por la Educación, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y otros organismos involucrados con la educación.

**CUADRO 2
INTENCIONALIDAD DEL PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN**

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESTRATEGICOS	ACCIÓN
Garantizar la calidad de la educación nacional con equidad, visión intercultural e inclusiva desde un enfoque de derechos y deberes para fortalecer la formación ciudadana y la unidad en la diversidad de la sociedad ecuatoriana.	Marco Curricular	Consolidar una reforma curricular que articule todos los niveles y modalidades del Sistema educativo. Acorde a la realidad socio cultural, lingüístico, tecnológico contemporánea.
	Marco Talento Humano	Renovar la formación inicial del personal docente, capacitar al personal administrativo y contribuir a mejorar su calidad de vida.
	Marco Financiero y de Gestión	Garantizar y mejorar su financiamiento que contribuya a asegurar la gobernabilidad
	Marco de Rendición de Cuentas	Promover una activa participación ciudadana que propicie la rendición de cuentas del sistema educativo.
	Marco Legal	Regular las funciones y los procesos educativos del sistema nacional

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura. Dirección de Planeamiento Educativo. 2006.

El desafío estaba planteado y el Ministerio de Educación y Cultura hasta entonces, llevó a cabo un amplio llamamiento a todos los sectores involucrados para discutir los nudos críticos.

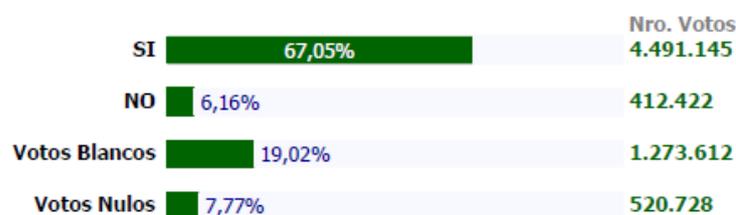
Se realizaron foros, mesas de trabajo provinciales, regionales y un encuentro nacional, para priorizar los puntos de una agenda básica que “*permita superar la rutina e improvisación en el quehacer educativo, la fragmentación social y la falta de concertación entre los diferentes actores políticos y sociales*” (**Tríptico del Plan Decenal, 2006**).

Finalmente, el 26 de noviembre de 2006, a través del ejercicio democrático de una Consulta Popular, el 67,05% de la ciudadanía, expresó su acuerdo con las políticas del Plan Decenal y su inclusión como Políticas de Estado.

GRÁFICO 4
RESULTADOS DE LA CONSULTA POPULAR 2006

PRIMERA PREGUNTA

¿Está usted de acuerdo con que las ocho políticas del [Plan Decenal de Educación \(2006-2015\)](#), constantes en esta consulta, sean consideradas como políticas de Estado prioritarias para la inversión del sector público?



Fuente: Tribunal Supremo Electoral

Fuente: Tomado de la página <http://www.educacion.gov.ec> Información

2.2.2. Los disensos

El principal opositor a la implementación del Plan Decenal fue el gremio, la *Unión Nacional de Educadores UNE*, quienes arrastraban viejas confrontaciones con el Ministerio de Educación, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO 3
TEMAS NO RESUELTOS ENTRE MINISTERIO Y EL GREMIO DEL MAGISTERIO
LA UNION NACIONAL DE EDUCADORES UNE

TEMÁTICA	MINISTERIO EDUCACION Y CULTURA ⁹	UNE
<i>Distribución ineficiente de los maestros</i>	Asignación en función del número de niños, atendiendo a la eficiencia económica	Asignación por necesidad de educación, eficiencia pedagógica.
<i>Jubilación de los maestros</i>	Jubilaciones con pensiones bajas y con límite de edad	Incremento de los valores por jubilación y creación de un fondo de cesantía.
<i>Salario docente</i>	Incrementos salariales bajo presión, no como política.	Remuneraciones con proyección de largo plazo.
<i>Capacitación docente</i>	Deficiente formación inicial de los docentes, capacitaciones masivas y oportunidades de formación fuera del país para muy pocos.	Exigen oportunidades para mejorar sus condiciones de trabajo
<i>Situación de las escuelas en el área física</i>	Infraestructura escolar deteriorada y sin acondicionamiento a situaciones especiales de los alumnos.	Condiciones precarias de trabajo que deben ser superadas por los docentes sin ser su responsabilidad.
<i>Participación en los cuadros políticos</i>	Autoridades nombradas por el Gobierno.	Autoridades gremiales presionan y condicionan el diálogo para tomar parte activa en las decisiones Ministeriales.

Fuente: Representación elaborada por OJEDA, Liliana. Quito, 2011.

Es así que la *Unión Nacional de Educadores UNE* y tras de ella el *Movimiento Popular Democrático MPD*, durante la construcción del Plan Decenal de Educación en el 2006, deslegitimaron la gestión del Ministro Raúl Vallejo de pretender utilizar el Plan Decenal como un instrumento para privatizar la

⁹ Para el 2006, año en el que tomó fuerza la construcción del Plan Decenal de Educación y su aprobación en consulta popular, el Ministerio ostentaba el nombre de "Ministerio de Educación y Cultura", denominado así mediante Decreto Ejecutivo 1179 publicado en el Registro Oficial 239, del 24 de diciembre de 2003, que en su artículo 2, dispone cambiar el nombre de "Ministerio de Educación y Culturas" por la de "Ministerio de Educación y Cultura". El 6 de marzo de 2007, mediante Decreto Ejecutivo No. 159, publicado en el Registro Oficial No. 45, se sustituye el texto del artículo 5, literal e) del artículo 16 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y el "Ministerio de Educación y Cultura" toma la denominación de "Ministerio de Educación".

educación, y que la gestión descentralizadora conlleve la municipalización de la misma, proponiendo a su vez, que presentarían un **Plan Decenal “alternativo”**.

Este pronunciamiento fue rápidamente respondido por la autoridad educativa, porque daba muestras de pretender romper los acuerdos nacionales sobre el Plan Decenal, por lo que, el 8 de junio de 2006, el Ministro Raúl Vallejo le contestó al presidente de la Unión Nacional de Educadores UNE que *“El Ecuador no quiere que la educación pública continúe secuestrada por la demagogia, el sectarismo y la politización partidista”*.

A pesar de que el gremio apoyaba la realización de la consulta popular y trató de conseguir plataforma política con su discurso de apoyo a la educación, en cuanto la consulta recibió un apoyo mayoritario, continuaron los cuestionamientos sobre el financiamiento, la entrega de partidas a establecimientos católicos y la gestión concurrente de infraestructura con los municipios.

El tema no prosperó debido al creciente entusiasmo y beneplácito del país por un cambio en la educación, tomando conciencia que era el momento para una gestión planificada, transparente y sostenible.

2.3. Las políticas del Plan Decenal de Educación¹⁰: su universalidad, transversalidad y complementariedad

El Plan Decenal de Educación contiene ocho políticas y sus objetivos son:

Política 1: Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años

Brindar Educación Inicial a niñas y niños menores de cinco años, con equidad y calidad que garantice y respete sus derechos, la diversidad cultural y lingüística, el ritmo natural de crecimiento y aprendizaje y fomenta valores fundamentales,

¹⁰ Las políticas del Plan Decenal pueden ser consultadas en la página web del Ministerio de Educación <http://www.educación.gob.ec>

incorporando a la familia y a la comunidad, en el marco de una concepción inclusiva.

Política 2: Universalización de la Educación General Básica de 1ro. a 10mo. Años

Brindar educación de calidad y calidez, con enfoque inclusivo y de equidad, a todos los niños para que desarrollen sus competencias de manera integral y se conviertan en ciudadanos positivos, activos, capaces de preservar el ambiente natural, y respetuosos de la pluriculturalidad y el multilingüismo.

Política 3: Incremento de la matrícula en el Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75 por ciento de la población en la edad correspondiente

Formar jóvenes competentes, con enfoque intercultural, inclusivo y equitativo, que les posibilite continuar con los estudios superiores e incorporarse a la vida productiva, conscientes de su identidad nacional y con una perspectiva pluricultural y multiétnica, en un marco de respeto a los derechos humanos y colectivos, la naturaleza y la vida.

Política 4: Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación continua para adultos

Garantizar el acceso, permanencia, continuación y conclusión efectiva de los estudios de la población con rezago educativo, a través del Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos, considerando a la alfabetización como un punto de partida, en el marco de una educación inclusiva.

Política 5: Mejoramiento de infraestructura física y equipamiento de las instituciones educativas

Aportar al mejoramiento de la calidad de los servicios educativos, con adecuados recursos físicos y tecnológicos; complementar, adecuar y rehabilitar la infraestructura y equipamiento de las unidades educativas, cumpliendo estándares mínimos que coadyuven a la correcta aplicación de los modelos educativos; dotar de mobiliario y apoyos tecnológicos; y establecer un sistema de acreditación del recurso físico.

Política 6: Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas

Garantizar que los estudiantes que egresen del sistema educativo cuenten con competencias pertinentes para su correcto desarrollo e inclusión social.

Política 7: Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida

Estimular el ingreso a la carrera docente de las jóvenes generaciones y garantizar el acceso, promoción horizontal y vertical, a través de la formación inicial y la capacitación profesional permanente.

Impulsar un proceso ordenado de retiro y jubilación voluntaria y digna. Aumento de sueldo, construcción de viviendas para maestros de escuelas unidocentes, entrega del bono de frontera.

Política 8: Aumento de 0,5% anual en participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el seis por ciento para inversión en el sector

Garantizar los recursos financieros necesarios para que el sistema educativo promueva el desarrollo sostenido y sustentable del país.

2.3.1. Universalidad

El Plan Decenal de Educación no es un conjunto de políticas definidas para privilegiar a grupos minoritarios, su enfoque es llegar a toda la población en edad escolar, a los jóvenes y adultos, tanto en la modalidad escolarizada y no escolarizada, hispana y bilingüe.

Al hablar de **universalidad**, se está impulsando por una parte, mayor cobertura educativa, eliminación de barreras de acceso y el desarrollo de una oferta educativa pertinente que haga de la educación, el mecanismo que incrementa oportunidades de desarrollo para la población.

No basta sólo con declarar que la educación es un bien público, sino que hay que proporcionar los medios para que efectivamente se cumpla, como son: la entrega directa de servicios educativos como textos, uniformes, infraestructura educativa y equipamiento, desayuno escolar, aporte para la matriculación, capacitación docente, creación de partidas docentes y el acercamiento de los servicios a la comunidad mediante un eficiente modelo de gestión educativa.

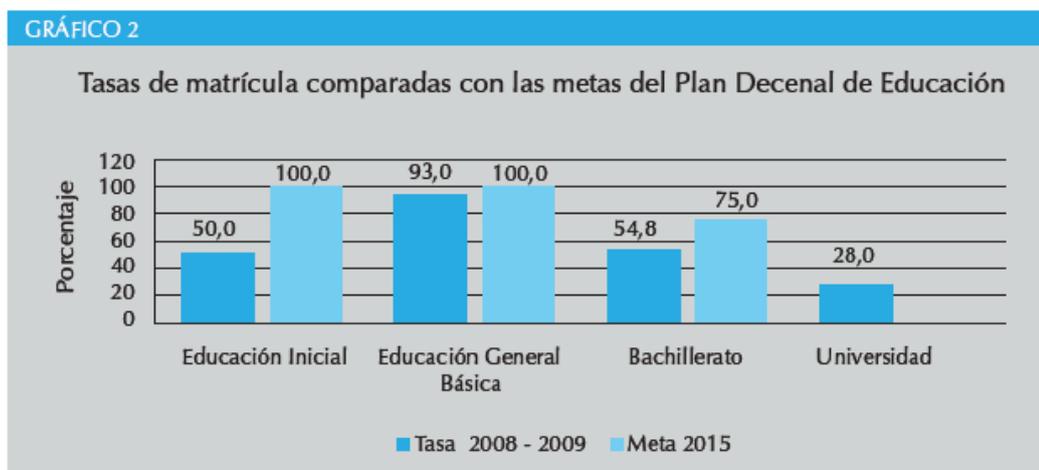
Con la universalización, ningún niño o niña o adolescente hasta el 2015 deberá encontrarse fuera del sistema educativo. Los jóvenes y adultos analfabetos puros se habrán reducido a menos del 3% y la educación será de calidad y con pertinencia social en cualquier rincón de la patria.

El Informe de Progreso Educativo 2010, publicado por **Educiudadanía**, Fundación Ecuador y el Grupo FARO, señala que la cobertura aún no es universal, en virtud que, en Educación Inicial el 50% todavía no accede a los programas y esto es preocupante por el significativo retraso que tendrán en su desarrollo cognitivo, social, afectivo, que le prepara para su formación futura.

En la *Educación Básica* se están consiguiendo importantes logros, no así en el *Bachillerato*, donde la mitad de los jóvenes en la edad correspondiente no se encuentran matriculados en el sistema. El informe señala como algunas causas el tema económico que conlleva una inserción temprana al mercado laboral, privilegiando el trabajo y no los estudios.

Esta caída en la cobertura del bachillerato permite reconocer una de las razones para el bajo ingreso de jóvenes bachilleres a la universidad; lamentablemente el país sufrirá las consecuencias de este desequilibrio.

GRÁFICO 5



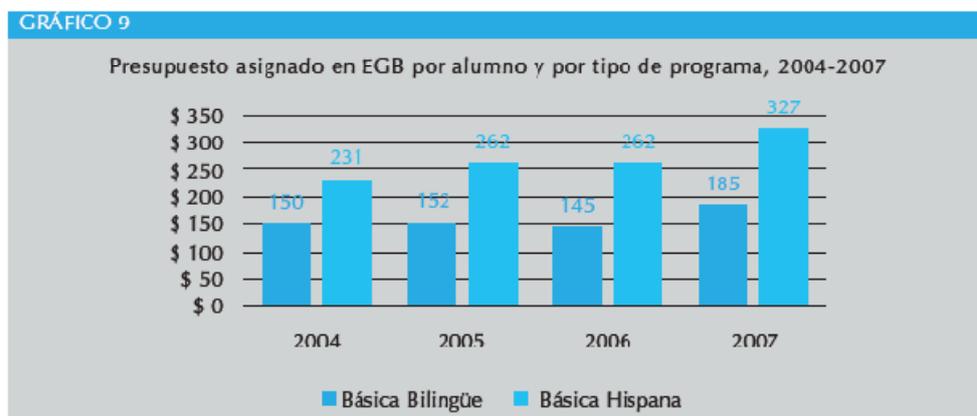
Fuente: Educiudadanía, Ministerio de Educación, Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE), 2009m; INEC, 2009b. Tomado del Informe de Progreso Educativo 2010, p9.

2.3.2. Transversalidad

Las Políticas del Plan deben atender las necesidades de todo el sistema en cada una de sus estructuras y deben aplicarse sin diferencias discriminadoras, únicamente caben las propias especificidades de programas por las necesidades educativas a las que atienden.

Sin embargo, para que los servicios sean iguales, equitativos, justos y oportunos, son los recursos los que pueden demostrar si efectivamente se están ejecutando a cabalidad, por ejemplo, la asignación de recursos como un indicador claro de cómo se están implementando las políticas, para el presente caso, se muestra a continuación, una gráfica comparada de las asignaciones presupuestarias entre educación hispana y bilingüe:

GRÁFICO 6



Fuente: Ministerio de Finanzas 2007, citado por el Grupo FARO 2008. Tomado del Informe de Progreso Educativo 2010, p15.

Es evidente que la *educación intercultural bilingüe* no recibe en iguales proporciones el financiamiento para sus programas, y la brecha ha ido creciendo sin que el Ministerio de Educación, explique sus causas.

En muchas modalidades del sistema, deben aplicarse las mismas políticas: *universalización, evaluación, capacitación docente, eliminación de barreras, infraestructura con identidad cultural*, entre otras.

2.3.3. Complementariedad

La aplicación de las políticas del Plan Decenal tiene el carácter de progresivas e interrelacionadas, de ahí que son complementarias.

Este concepto está presente en la necesidad de articulación de los niveles educativos hasta el nivel superior, unidos por el hilo conductor que es la calidad educativa, una calidad que depende de la conexión entre enseñanza-aprendizaje con el sistema productivo, de su vinculación con los actuales sistemas mundiales de información y comunicación o actualización tecnológica, centrados siempre en el *ser humano como eje del desarrollo*.

La complementariedad de las políticas se alcanzará con un proceso sostenido de transformación del sistema, mediante la acción coordinada de todos sus ejecutores, en tal sentido, es importante *pensar en un sistema de evaluación que establezca un punto de partida* para alcanzar la excelencia educativa, que marque la pauta para la actualización de un currículo que sea pertinente, que los docentes sean capacitados en su manejo efectivo, puedan aplicarlo en aulas con ambientes físicos técnica y pedagógicamente diseñados, bien equipados, con ofertas educativas inclusivas, donde los educandos encuentren ambientes potenciadores de sus capacidades con servicios de calidad.

CAPITULO III

INCIDENCIA DEL MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA Y EL EQUIPAMIENTO EN EL AMBITO EDUCATIVO

Ecuador ha experimentado una condición de alta privatización de la acción estatal y pública. El Estado ecuatoriano nunca fue el lugar de lo público sino el espacio “**privado – público**” de las élites para gestionar recursos, privilegios, rentas. Por eso, sus capacidades de distribución y redistribución fueron mantenidas en el mínimo posible y de enorme parte de sus ingresos se apropiaron los grupos de poder en desmedro de las mayorías. Para los poseedores de la riqueza, las políticas públicas sociales eran dádivas encerradas en los conceptos de caridad, beneficencia, filantropía, asistencia social (De la Torre, P.: 2001) (sic). Por ello, fue un Estado ampliamente ineficiente, con servicios restringidos y, en general, de mala calidad. (Citado por SENPLADES, 2009, p. 78).

La creación del *Plan Decenal de Educación*, como *instrumento técnico estratégico* que marca una ruptura entre la realidad descrita y la visión de futuro, donde la acción del Estado deja de ser asistencialista e impositiva, para convertirse en un Estado Social de Derecho y como tal, garantiza la educación como “... *un derecho de las personas a lo largo de su vida un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo*”. (Constitución, Montecristi, 2008).

En la misma Constitución, el **artículo 28**, expresa también que la educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el **acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad** en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.

En la II Cumbre de las Américas, la atención de los Jefes de Estado se centró en la **equidad educativa** donde la consideró “*como la creación de condiciones para que toda la población tenga oportunidades de recibir servicios educativos con calidad, reduciendo de manera apreciable los efectos que se derivan de la desigualdad social y*

económica, la discapacidad, la discriminación étnica, cultural y de género.” (Santiago de Chile: 1998: p.1).

En tal sentido, los retos educativos fueron enormes y el principal punto de partida del Plan Decenal de Educación, para garantizar la universalización asociada a cobertura, el acceso y la permanencia en el sistema educativo, se enfocó en la **Política 5 de infraestructura escolar, equipamiento, mobiliario y servicios escolares**. No se puede pensar en el incremento de la matrícula si la capacidad institucional es limitada y no brinda condiciones de confort; como tampoco se podrá pensar en calidez si los espacios físicos son inseguros e insalubres y peor aún de calidad, si los ambientes de aprendizaje no están dotados de materiales, recursos didácticos y tecnologías apropiadas.

Las principales líneas de acción que estableció el Plan Decenal de Educación, para la política 5 *“Mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas”* son:

- Racionalización del recurso físico: cobertura, optimización y mayor utilización de la capacidad instalada.
- Calidad de la infraestructura educativa: Diseño (funcionalidad estética), apropiadas tecnologías constructivas, mobiliario y apoyos tecnológicos.
- Infraestructura con identidad acorde a la región y rescatando la tecnología arquitectónica de los diferentes pueblos.

3.1. La infraestructura educativa y su equipamiento, un fin o un instrumento de política pública para contribuir a la calidad de los aprendizajes

En un proceso de reforma educativa, es necesario considerar al recurso físico como elemento clave de apoyo para obtener una cobertura del 100% y mejorar la calidad de la educación, con una infraestructura que ofrezca adecuadas condiciones de confort para el desenvolvimiento de las actividades de enseñanza aprendizaje, así como contar con modernos apoyos tecnológicos.

El **Ministerio de Educación**, a través de la **Dirección Nacional de Servicios Educativos DINSE**, gestiona proyectos de inversión tendientes a cubrir el déficit

en infraestructura educativa que todavía persiste en el país, tanto en el número de establecimientos como en el número de aulas. Cada año es necesario dotar a la población de servicios de infraestructura educativa integral, ya sea por mantenimiento o por sustitución de aquellas estructuras que cumplen su ciclo de vida útil; y por supuesto dotar a todo el país del equipamiento, mobiliario y tecnología necesarios que significan un avance cualitativo en lo que a infraestructura educativa se refiere.

3.1.1. Institucionalización de la política

Continuando con el Ciclo de la Política, al haberse ya cumplido las fases de Identificación del Problema, Definición de la Política Pública, le corresponde ahora la Implementación de la Política, es así que para el cumplimiento de la **Política No. 5 del Plan Decenal**, el Ministerio de Educación delegó esta responsabilidad a la Dirección Nacional de Servicios Educativos –DINSE-¹¹, Unidad Ejecutora que por su trayectoria institucional y competencia exclusiva se encargó del desarrollo de la infraestructura escolar.

Los objetivos estratégicos que cumple son¹²:

- Planificar, adecuar, reparar, mantener y equipar los establecimientos educativos a nivel nacional en lo referente a: infraestructura educativa, equipamiento tecnológico y mobiliario estudiantil.
- Supervisar el avance y término del mejoramiento de la infraestructura educativa y su fiscalización.
- Fabricar y comercializar cuadernos, textos y ediciones de material educativo.

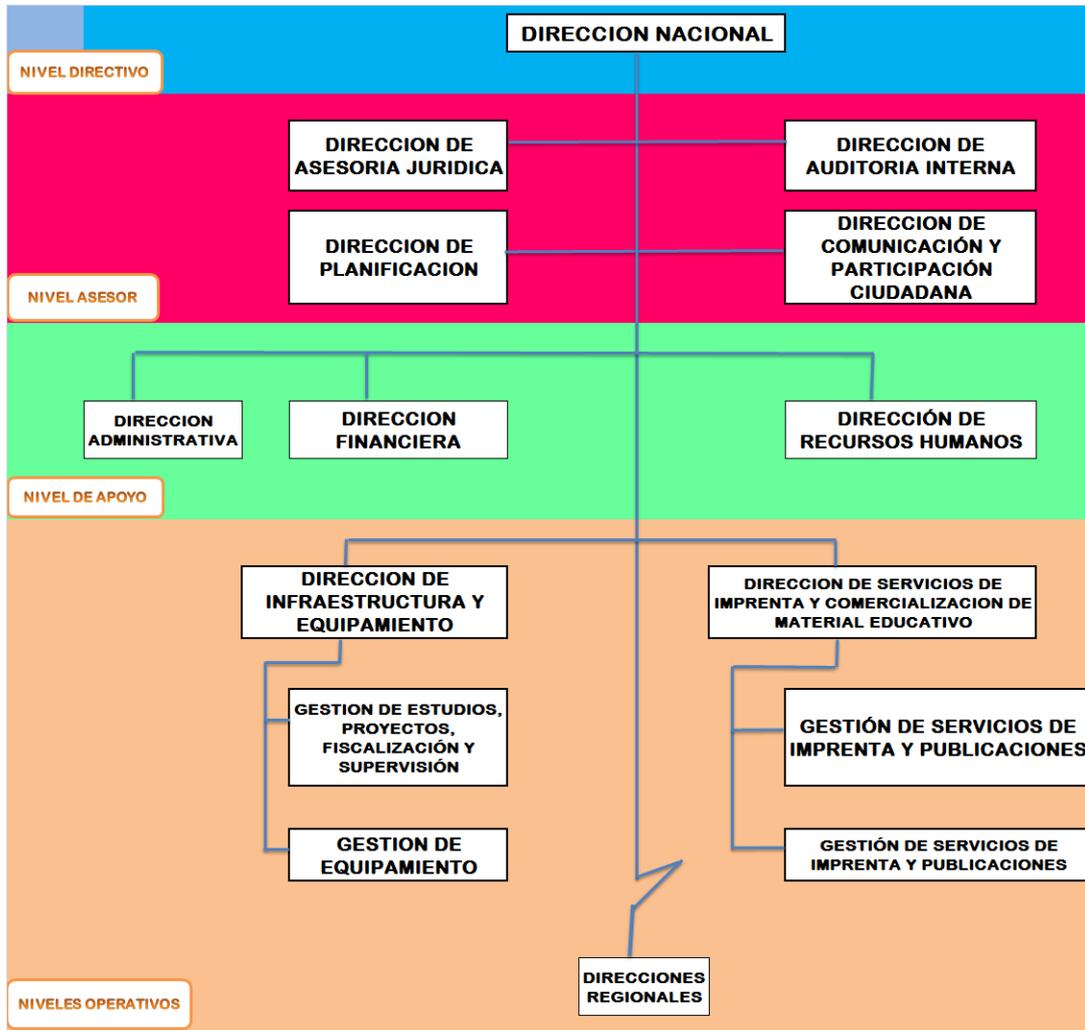
¹¹ La DINSE es el resultado de la unión de tres instituciones que hasta 1999 fueron autónomas: la DINACE (Dirección Nacional de Construcciones Escolares), DINADER (Dirección Nacional de Educación Física, Deportes y Recreación) y SNALME (Servicio Nacional de Almacenes de Libros y Material Escolar). En el gobierno del Dr. Jamil Mahuad se las reestructuró y el Ministerio de Educación y Cultura las asumió. En el gobierno del Ing. Lucio Gutiérrez, mediante Decreto Ejecutivo No. 487 del 9 de junio de 2003, la DINSE se constituyó como Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación y Cultura con régimen administrativo y financiero propios. La DINSE tiene como misión ser “la entidad encargada de la planificación y mejoramiento de la infraestructura educativa, equipamiento tecnológico y mobiliario estudiantil, su supervisión y fiscalización; fabricación y comercialización de material escolar, contribuyendo así al progreso de la educación del país”.

¹² La información institucional de la Dirección Nacional de Servicios Educativos –DINSE- está disponible en la página web www.dinse.gob.ec

En cuanto a su estructura organizacional, se sustenta en la filosofía y *enfoque de productos, servicios y procesos, con el propósito de asegurar su ordenamiento orgánico*:

GRÁFICO 7

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS –DINSE-



Fuente: Estatuto Orgánico de Gestión Institucional por Procesos. DINSE. 2006.

El mejorar la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas, es transversal al resto de políticas del Plan Decenal, porque su razón de ser es procurar los espacios necesarios para la universalización de la educación y aseguramiento de espacios de aprendizaje acordes a las exigencias del currículo oficial.

Como se puede colegir, las Políticas del Plan son complementarias y la vinculación de una con la otra permite que, la tan ansiada educación de calidad con calidez se transforme en una realidad tangible. Para ello el Ministerio de Educación ha visto conveniente impulsar un nuevo *Modelo de Gestión Educativa* bajo el modelo de competencias de Alta desconcentración y baja descentralización, en el cual, la rectoría y regulación son sus facultades exclusivas, mientras que la planificación es concurrente y la gestión se distribuye a los territorios. La educación se administra en Distritos y Circuitos que aglutinan establecimientos con cercanía geográfica, que permiten diversificar la oferta procurando mayor cobertura y acceso educativo.

Este modelo de gestión, constante en la Ley de Educación Intercultural recientemente aprobada, permite que las instituciones educativas fiscales cuenten con mejores condiciones para impartir educación, diseñar su modelo educativo acorde a la realidad local y con mayor participación de los padres de familia y comunidad en un comité de gestión escolar.

Para este nuevo Modelo de Gestión, el ámbito de la infraestructura es fundamental porque, el hecho de acercar los servicios a la comunidad demanda contar con espacios adecuados para el aprendizaje, el deporte, la recreación y la nutrición. La infraestructura no consiste en la simple dotación de aulas, laboratorios, canchas, etc. con el simple objetivo de contar con un edificio moderno y funcional, el principal objetivo es elevar los logros educativos, proveyendo los espacios físicos que el currículo demande para una enseñanza-aprendizaje flexible, pertinente y de calidad; sólo así se está generando las **oportunidades de aprendizaje**.

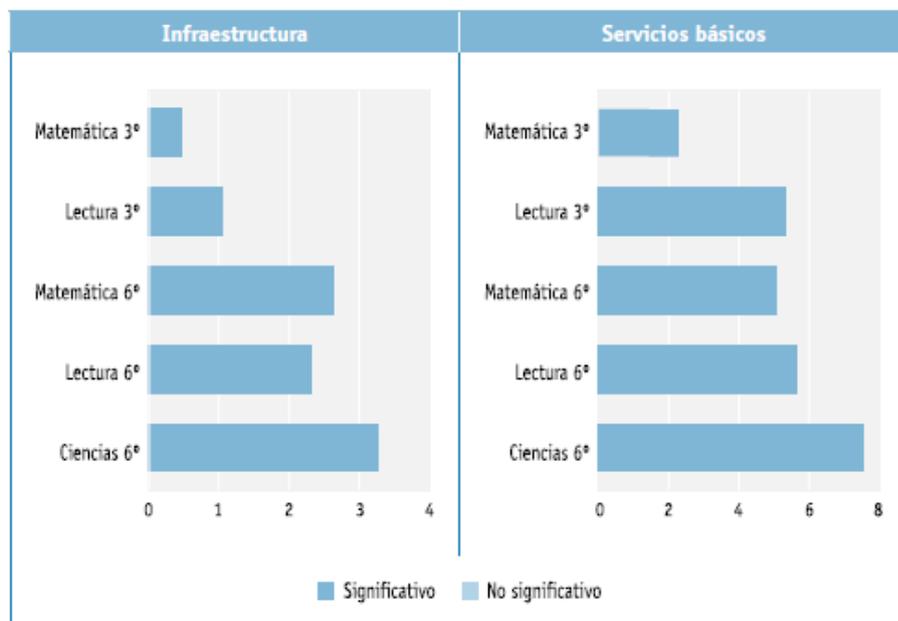
Este hecho es confirmado con el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo SERCE que indica “la infraestructura y los servicios básicos de la escuela son, después del clima, las variables escolares de mayor influencia en el rendimiento... la incorporación de una unidad adicional de infraestructura puede llevar a un incremento hasta de 4 puntos en el rendimiento promedio. Por otro lado, la incorporación de un servicio básico adicional en la escuela está asociada

con un incremento de entre 2 y 8 puntos en el desempeño de los estudiantes. (SERCE, pp.159, 160).

GRÁFICO 8

EFFECTO DE LA INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS EN EL RENDIMIENTO

EFFECTO DE LA INFRAESTRUCTURA Y LOS SERVICIOS BÁSICOS DISPONIBLES EN LA ESCUELA SOBRE EL RENDIMIENTO DE LECTURA, MATEMÁTICA Y CIENCIAS EN 3^{er} Y 6^o GRADOS DE PRIMARIA



F

Fuente: Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. 2008

De igual manera, la provisión de materiales escolares, textos escolares, laboratorios y bibliotecas, incrementan la motivación de los educandos en su aprendizaje, porque estimulan su creatividad, la investigación, experimentación y la resolución de problemas; destrezas importantes para el aprendizaje en diferentes asignaturas y en su conjunto una competencia inherente con el aprender a aprender.

Las externalidades positivas que produce la infraestructura dentro de un Modelo de Gestión Educativa de calidad, se evidencian en la reducción de gastos para los padres de familia, porque sus hijos cuentan con textos, uniformes, alimentación gratuitos, acceso a tecnología que en casa no disponen, desarrollo de experimentos con materiales provistos por la institución y en igualdad de

oportunidades, sin dejar de lado la inclusión educativa de educandos con capacidades diferentes, que ya pueden integrarse a la educación regular con un currículo incluyente y en espacios con movilidad acorde a sus necesidades.

3.1.2. Gestión de la infraestructura

La ejecución de esta política no podría de ninguna manera, estar desvinculada de otro de los instrumentos importantes para la gestión como es el **Plan Nacional para el Buen Vivir**, frente al cual, el Ministerio de Educación se alinea en el objetivo 2, política 2.2., lineamiento i “*Promover programas de infraestructura que contemplen una racionalización y optimización de los establecimientos educativos y la superación de las brechas de cobertura*”(SENPLADES: Quito: p.74).

A pesar de los grandes esfuerzos que este Gobierno ha colocado para dotar al país de las suficientes aulas y establecimientos, mobiliario y equipamiento en todos los niveles del ámbito educativo, todavía falta mucho por hacer. Existe un alto déficit cuantitativo y cualitativo en infraestructura educativa, debido a la baja inversión en educación en el pasado.

Sin embargo aún no se ha logrado cubrir la demanda insatisfecha en cuanto a infraestructura educativa, la misma que crece, por lo meno, por tres aspectos que inciden en el número de establecimientos y aulas necesarias, como son:

1. El incremento de la población en edad escolar,
2. La incorporación de los posibles alumnos que nunca han ingresado al sistema, y
3. La necesidad de sostenimiento de aulas y planteles que cada año necesitan mantenimiento y en algunos casos sustitución.

Además, crecen las necesidades cualitativas, ya que es necesario dotar de *equipamiento, mobiliario, espacios de recreación* y sobre todo de *infraestructura tecnológica* a nivel nacional, la misma que es necesaria para construir una sociedad de la información, comunicación y del conocimiento.

Esto significa que, año tras año, se requiere de más recursos de inversión en el ámbito de infraestructura educativa, los cuales deben ser asignados en forma permanente para atender a toda la población y con énfasis en las zonas urbano marginales, rurales fronterizas del país, donde la inversión sigue siendo insuficiente y donde los problemas de transporte, clima, desastres naturales, dificulta aun más que el Estado llegue con servicios educativos y en general, servicios básicos que faciliten a la población el uso de instalaciones adecuadas para realizar sus tareas diarias, entre esas las educativas.

Para realizar de manera más eficaz y eficiente la gestión y misión encomendadas, se ha cumplido uno de los objetivos nacionales como es la desconcentración de los servicios para que estos lleguen directamente a los usuarios, por tanto, la **Dirección Nacional de Servicios Educativos –DINSE-** está organizada con siete Regionales, donde existe un equipo técnico especializado con recursos tecnológicos, equipos y materiales propios; tienen autonomía de gestión, pero no administran recursos económicos de manera directa.

GRÁFICO 9
REGIONALES DESCONCENTRADAS DE LA DINSE

REGIONAL	PROVINCIAS	OFICINA CENTRAL
Frontera norte	Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos	Ibarra
Centro norte	Pichincha, Napo y Orellana	Quito
Litoral norte	Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas y Galápagos	Portoviejo
Litoral centro	Santa Elena, Guayas, Los Ríos y Bolívar	Guayaquil
Centro	Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi y Pastaza	Riobamba
Austro	Azuay, Cañar y Morona Santiago	Cuenca
Frontera sur	El Oro, Loja y Morona Santiago	Loja

Fuente: Dirección de Planificación DINSE. Quito, 2010

Actualmente, el marco de acción en el ámbito de la infraestructura de educación y salud está cambiando por disposición expresa de la Constitución 2008, artículo

264, del **Régimen de Competencias** que confiere a los gobiernos municipales la **competencia exclusiva** de “*Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley*”. (Constitución: 2008: p.130).

En consecuencia a este mandato constitucional, el **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**¹³, ratifica la facultad de rectoría y de definición de las políticas nacionales de educación en el nivel central y la gestión concurrente a los distintos niveles de gobierno. (COOTAD: 2010: p.130).

Para su cumplimiento, la Dirección Nacional de Servicios Educativos, deberá brindar la asistencia técnica en la implementación de los estándares y especificaciones técnicas para que las construcciones educativas sean pertinentes, así como participar en actividades de fiscalización y supervisión de las obras, desarrollando el concepto de intervención integral, no basta una mano de pintura, se deben reparar pisos, techos, baterías sanitarias, entregar equipamiento y mobiliario.

La infraestructura por sí sola no tiene sentido en la educación, la infraestructura escolar tiene funcionalidad en cuanto se alinea a un Modelo Educativo y Pedagógico específico y para el cumplimiento de estos objetivos se han planteado los siguientes lineamientos estratégicos:

- Una **visión holística**¹⁴ del quehacer educativo que estimule el aprendizaje, fomente la creatividad, impulse la participación y proponga una formación integral.

¹³ COOTAD. Art. 138.- Ejercicio de las competencias de infraestructura y equipamiento físicos de salud y educación, expresa, es facultad exclusiva del gobierno central la rectoría y definición de las políticas nacionales de salud y educación; el ejercicio de estas competencias no excluirá la gestión concurrente para la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física, y la prestación de estos servicios públicos, así como actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, en el marco de los sistemas nacionales correspondientes.

¹⁴ La Holística trata sobre la interacción de eventos o situaciones que configuran un todo, es decir, alude a contextos y complejidades que entran en relación de manera dinámica. Dentro de este contexto, la

- Potenciar la **participación social** y promover la **integración e igualdad de oportunidades**, principalmente para los grupos más vulnerables de la población, así como fortalecer **la identidad regional** como un elemento integrador de la diversidad.
- Impulsar el **ordenamiento del territorio** y la conformación de redes de asentamientos poblacionales, así como la relación de oferta y demanda de servicios, que definen los requerimientos de ubicación y tipo de establecimiento, para racionalizar y optimizar los recursos del sistema educativo.
- Los espacios educativos deben combinar **funcionalidad y estética**, incorporar elementos de identidad en relación con las características socio culturales de la población, y utilizar tecnologías constructivas que permitan una óptima relación de costo beneficio.
- En el proceso de **descentralización** impulsado por el Gobierno Nacional, se buscarán asociaciones financieras y técnicas con los gobiernos locales, para desarrollar proyectos de infraestructura educativa.

La demanda de infraestructura es creciente, pero los recursos disponibles para atender sus múltiples necesidades son limitados, por ello, los establecimientos a intervenir se determinan a partir de los siguientes **Criterios de Elegibilidad**¹⁵, en orden de prelación:

- Solucionar **situaciones de riesgo** a los usuarios de la infraestructura, considerando vulnerabilidades estructurales y situaciones de emergencia por desastres naturales y condiciones ambientales.

visión a la que hace referencia involucra, integrar las necesidades de aprendizaje, las de la pedagogía y didáctica, las de relación social y afectiva, así como el pleno desarrollo de las potencialidades humanas de educandos, docentes y sociedad.

¹⁵ Los Criterios de Elegibilidad deben ser comprendidos como condiciones necesarias o favorables para orientar la acción o inversión.

- **Complementar espacios físicos** en establecimientos educativos, para garantizar la universalización de la Educación General Básica y el incremento de matrícula en el bachillerato.
- Mejorar la **calidad de la educación**, a través de elevar los indicadores de eficiencia y eficacia del sistema, con adecuadas instalaciones, equipos mínimos requeridos y adecuados recursos tecnológicos.

3.1.3. Financiamiento de la política

Con la implementación del Plan Decenal de Educación y la decisión del Gobierno Nacional de utilizar los recursos del ahorro nacional en proyectos sociales (en lugar de solamente dedicarlos al pago de la deuda externa), se incrementó significativamente la atención a la inversión en educación y principalmente en infraestructura escolar. Para tener una idea de la magnitud de lo realizado debe considerarse que en todo el lapso comprendido entre 1999 y 2005 se invirtieron apenas USD. 49'462.389,57 en esta tarea, lo que se tradujo en muy malas condiciones de los establecimientos, con déficit de aulas y condiciones no apropiadas para la educación. (**Ministerio de Educación: 2007:p84**)

Aunque lo invertido en el año 2006 supera en un 50% lo ejecutado en los siete años anteriores (1999 – 2005), y la inversión del 2007 supera en un 26% lo realizado en el 2006, en estos dos últimos años solamente se ha podido construir un 16% de las aulas nuevas requeridas, y se ha rehabilitado integralmente un 22% de los planteles. (**Ministerio de Educación: 2007:p84**).

La inversión total de los tres gobiernos anteriores en infraestructura escolar ascendió a USD. 124'704.694, con lo que pudo intervenir en 4.330 establecimientos.

CUADRO 4
INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA ESCOLAR 2000-2006

Año	GOBIERNOS ANTERIORES	Establecimientos Beneficiados	Inversión (dólares)
2000	Dr. Gustavo Noboa	133	858.269
2001		1137	25.511.928
2002		221	7.585.636
2003	Ing, Lucio Gutiérrez	159	6.985.377
2004		206	6.855.191
2005	Dr. Alfredo Palacio	66	3.402.447
2006		2408	73.505.845
		4330	124.704.694

Fuente: Dirección de Planificación DINSE. 2011

La inversión sólo en el período del último gobierno 2007-2010, asciende a USD. 384'391.639, creciendo un 300% en relación a la situación antes de la implementación del Plan Decenal.

CUADRO 5
INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA 2007-2010

Año	Establecimientos Beneficiados	Inversión (dólares)
2007	1.725	92.438.908
2008	2.079	182.367.539
2009	134	27.975.112
2010	625	81.610.081
TOTAL	4.563	384.391.639

Fuente: Dirección de Planificación DINSE. 2011

El éxito de una Política a través del tiempo es la **sostenibilidad**¹⁶, mucho más en el campo de la Infraestructura Educativa del país, siendo necesaria la institucionalización de mecanismos que la aseguren, tales como:

- a) Financiamiento permanente de proyectos de inversión aprobados por la Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES y gestionados por la Entidad Rectora como es el Ministerio de Educación.

¹⁶ El glosario de términos sobre Políticas Públicas define como **Sostenibilidad** a la probabilidad de que continúen los beneficios de una intervención en el largo plazo. Situación en la que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el paso del tiempo.

- b) Alianzas estratégicas con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a través de la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional, que permitan incrementar la inversión en mayor cantidad de establecimientos con el compromiso de proveerles también de mobiliario y equipamiento.
- c) Asociaciones financieras y técnicas: impulsar el trabajo conjunto de organismos nacionales e internacionales de financiamiento y de cooperación, para proyectos educativos.

3.1.4. Logros cuantitativos en el Mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas.

El ex Ministro de Educación, Raúl Vallejo, en una entrevista concedida a la revista Educacion, sobre el Plan Decenal y otros temas de educación, informó que la política quinta que habla del equipamiento y de la infraestructura de las escuelas, necesitaría 1.000 millones de dólares para poder realizarla, pero esta inversión no se la puede hacer en uno o dos años, pero sí en 10. (**Quito: noviembre 2006: p18**).

Efectivamente la inversión en esta política debe ser constante, incremental y sostenida, no obstante, en los cuadros de inversión señalados anteriormente se aprecia que, el financiamiento no tiene esta tendencia. Cabe mencionar que en el 2005 y 2006 la fuente de donde se obtuvieron los recursos fue la **Cuenta Especial de Reactivación Económica, Productiva y Social –CEREPS-**. En el 2006, se incrementaron otras fuentes como las provenientes del Fondo de Emergencia de la Costa, Proyectos de recuperaciones de IVA y fiscalización, Fondo de Solidaridad y fondo de Emergencia Volcán Tungurahua. (**DINSE: 2006: p.23**).

Posteriormente, las fuentes de financiamiento se han limitado a los recursos fiscales, a los cuales se accede vía proyectos de inversión aprobados por SENPLADES.

En el cuadro No. 6, se detalla el número de Instituciones Educativas atendidas con: Rehabilitación, Reparación, Readecuación, Construcción de Aulas, Baterías Sanitarias, Obras Complementarias, Dotación de Mobiliario y Equipamiento Escolar, durante el período comprendido 2007-2010, correspondiente a la ejecución como política del Plan Decenal de Educación 2010-2015.

**CUADRO 6
INTERVENCIÓN EN INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA 2007-2010**

PROVINCIAS	TOTAL INSTITUCIONES EDUCATIVAS	TOTAL INST. EDUCATIVAS FISCALES Y FISCOMISIONALES	N° INTERVENCIÓNES POR AÑO				TOTAL	% PROVINCIAL INTERVENCIÓN	% REGIONAL INTERVENCIÓN
			2007	2008	2009	2010			
ESMERALDAS	1402	1132	60	99	7	15	181	15,99	
MANABI	4177	2774	269	227	12	66	574	20,69	
LOS RIOS	1581	1141	175	252	7	46	480	42,07	
GUAYAS	5066	2256	391	386	57	101	935	41,45	
EL ORO	1184	933	110	159	7	17	293	31,40	
SANTA ELENA	340	193	5	68	1	9	83	43,01	
COSTA	13750	8429	1010	1191	91	254	2546	30,21	30,21%
GALAPAGOS	34	25	1	16	.....	0	17	68,00	
REGIÓN INSULAR	34	25	1	16	0	0	17	68,00	68,00%
STO. DOMINGO	616	474	19	49	4	27	99	20,89	
CARCHI	426	391	47	40	3	19	109	27,88	
IMBABURA	648	564	57	74	4	15	150	26,60	
PICHINCHA	2734	1263	162	197	20	22	401	31,75	
COTOPAXI	862	774	60	75	3	13	151	19,51	
TUNGURAHUA	659	538	45	71	1	21	138	25,65	
BOLIVAR	670	647	35	22	2	39	98	15,15	
CHIMBORAZO	1249	1155	56	63	2	25	146	12,64	
CAÑAR	642	595	47	29	.....	17	93	15,63	
AZUAY	1510	1146	39	57	1	13	110	9,60	
LOJA	1762	1619	50	66	2	57	175	10,81	
SIERRA	11778	9166	617	743	42	268	1670	18,22	18,22%
SUCUMBIOS	841	746	12	29	.....	22	63	8,45	
ORELLANA	607	575	24	24	.....	8	56	9,74	
NAPO	420	409	16	22	1	49	88	21,52	
PASTAZA	411	375	15	10	.....	5	30	8,00	
MORONA SANTIAGO	857	839	16	27	.....	2	45	5,36	
ZAMORA	517	510	14	17	.....	17	48	9,41	
AMAZONIA	3653	3454	97	129	1	103	330	62,48	9,55%
TOTAL NACIONAL	29.215	21.074	1.725	2.079	134	625	4.563		21,65%

Fuente: Dirección de Planificación DINSE. 2011.

La estrategia para maximizar la inversión y ampliar la cobertura, se enfoca en la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional con gobiernos seccionales, como parte de la gestión descentralizadora del Estado. Durante el 2006 se suscribieron 93 convenios con municipios de todo el país, con una inversión de USD. 46'114.412.

En los años subsiguientes la suscripción de convenios se redujo por el incumplimiento de las cláusulas por parte de los municipios; en algunos casos, los fondos recibidos de la DINSE se invirtieron en otras actividades, se atendieron parcialmente a los establecimientos contemplados en el convenio y lo peor es que no se presentaron justificativos de los contratos realizados. **(Yerovi: Quito: 2010).**

Sin embargo, la deuda aún persiste y no se ha podido superar la inequitativa distribución de recursos. La Amazonía ha sido atendida apenas en 7,55%, mientras que la Costa ya ha sido intervenida en el 30,21%; los datos demuestran que la Región Insular tiene el más alto porcentaje de atención con el 68%, pero esto se da en relación al bajo número de establecimientos fiscales que tiene y finalmente la Sierra está atendida apenas en un 18%, esto quiere decir que, a nivel nacional sólo se ha cubierto la necesidad en el 21% de establecimientos¹⁷.

La dotación de mobiliario también está en déficit, no sólo originada por la obsolescencia de lo existente en los establecimientos educativos, sino por el olvido de las décadas anteriores. En la actualidad se procura que, una vez concluida la obra física, se entrega mobiliario y equipamiento.

3.2. Los programas de mejoramiento de infraestructura, impulsados en la política 5 del Plan Decenal de Educación, en el contexto de una educación de calidad¹⁸.

Desde el año 2007 hasta el año 2010, el Gobierno ha desarrollado y consolidado programas de infraestructura para ampliar la cobertura y contribuir al

¹⁷ Información proporcionada por la Dirección de Planificación de la DINSE en enero 2011.

¹⁸ La información sobre los programas y proyectos desarrollados en el ámbito de infraestructura, fueron proporcionados por la Dirección de Planificación de la DINSE, dependencia responsable de la gestión de planes, programas y proyectos institucionales.

mejoramiento de la calidad educativa, invirtiendo con decisión en la reconstrucción de establecimientos a nivel nacional y la construcción de Unidades Educativas del Milenio, así como dotándoles de equipamiento, mobiliario y material escolar.

En la actualidad, se parte de un análisis exhaustivo de las Necesidades Básicas Insatisfechas de la población, del déficit de infraestructura tanto cualitativo como cuantitativo en obras nuevas, rehabilitación, reconstrucción y en el mismo orden en equipamiento y mobiliario; con estos elementos se determinan nuevos proyectos de inversión que varían en su alcance y especialidad, como los siguientes:

Proyecto Educación Esmeraldas-Manabí ECU 009. Financiado por el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo, mediante el cual, se invirtió en infraestructura y capacitación docente por USD. 3'000.000, en 20 establecimientos rurales (infraestructura, equipamiento, mobiliario y material escolar) de las provincias de Esmeraldas y Manabí y 1 Unidad del Milenio en Flavio Alfaro, en el año 2009.

Proyecto Educación con Calidad y Calidez. Financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, permitió la construcción de 3 Unidades del Milenio, entre el 2009 y 2010, con una inversión de USD. 5'000.000.

Proyecto Escuelas Seguras y Multifuncionales¹⁹. Consisten en edificios escolares que tendrán espacios que se podrían habilitar también como albergues o refugios temporales para poblaciones afectadas por situaciones de emergencia. Financiado con el Programa Canje de Deuda Ecuador España, previsto para el 2011-2012, permitirá construir 18 escuelas tipo albergue en 5 provincias del país, con una inversión de USD. 6'000.000.

¹⁹ La condición de “Escuela segura multifuncional” está encaminada a recuperar el rol de la edificación pública, la cual *per se* está llamada a dar acogida a comunidades en situaciones extremas de riesgos naturales o de origen antrópico.

Proyecto Unidades del Milenio Frontera Norte, financiado con el Programa Canje de Deuda Ecuador España, previsto iniciar en el 2011 y con una duración de dos años, permitirá construir 4 unidades del Milenio en 4 provincias fronterizas del país, con una inversión de USD. 7'284.264,00.

Proyecto de Fortalecimiento de la Educación Técnica RETEC, financiado con la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo AECID, por USD. 618.060 y cuyo aporte se invertirá en 9 colegios técnicos, impulsando proyectos de emprendimiento productivo.

Proyecto Infraestructura Educativa para la Universalización de la Educación con Calidad y Equidad, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, a desarrollarse en 45 parroquias rurales del Ecuador, prevé una inversión total de USD. 44'200.000 en infraestructura educativa del nivel, inicial, básica y bachillerato. La suscripción del contrato se realizó en el mes de noviembre 2010 y su ejecución durará 3 años.

Proyecto Nueva Infraestructura Educativa 2011²⁰, financiado con recursos fiscales y de la Comunidad Andina de Fomento CAF; diseñado para atender las necesidades de rehabilitación y reconstrucción por obsolescencia, falta de mantenimiento o defectos en las edificaciones. En esta categoría se atiende a la mayoría de establecimientos educativos del país.

Beneficiará a 128.771 estudiantes de 381 establecimientos educativos, de los niveles de Educación Inicial, Educación General Básica y Bachillerato, de las zonas urbanas, urbano marginales y rurales de 287 parroquias pertenecientes a 183 cantones de 23 provincias del país, durante el año 2011.

Proyecto Unidades del Milenio y establecimientos Anexos. Financiado en el 2011 con recursos fiscales y de la Comunidad Andina de Fomento CAF, las Unidades del Milenio son instituciones educativas fiscales, con carácter

²⁰ Datos obtenidos del Proyecto Nueva Infraestructura Educativa 2011, aprobado por SENPLADES y Proyecto Emergente de Unidades del Milenio y establecimientos Anexos 2011, que constan en el Sistema de Inversión Pública SIP y en el Plan Anual de Inversiones PAI del Ministerio de Educación.

experimental, de alto nivel, basadas en conceptos técnicos, administrativos, pedagógicos y arquitectónicos innovadores. Su objetivo es mejorar las condiciones de escolaridad, el acceso y la cobertura de la educación en sus zonas de influencia, principalmente rurales y fronterizas.

En el lugar donde son implantadas, es el referente pedagógico para escuelas aledañas a través de la conformación de un circuito educativo anexo, beneficiará a 19.000 estudiantes de 66 establecimientos educativos de los niveles de Educación Inicial, Educación General Básica y Bachillerato, de las zonas rurales y urbano marginales de 17 parroquias pertenecientes a 14 cantones de 13 provincias del país (4 de la Costa, 5 de la Sierra y 4 de la Amazonía) durante el año 2010.

Programas de Intervención Territorial Integral²¹. Consisten en la identificación de territorios vulnerables, donde bajo la acción coordinada de autoridades y comunidad, se priorizan sus necesidades emergentes y se acercan los servicios en un concepto integral de buen vivir: educación, salud, vivienda, acceso a capacitación profesional, saneamiento ambiental, turismo, etc. La dotación de infraestructura es primordial en estos sectores, que han sido severamente golpeados por el abandono y olvido en gestiones anteriores.

Para la definición de qué programas y proyectos son pertinentes, deben cumplir con los criterios básicos de elegibilidad ya descritos y en su conjunto, someterse a **Criterios de Priorización²²**, generales y específicos.

3.2.1. Criterios de Priorización Generales

Se priorizan los proyectos que tengan las siguientes características, asignando las ponderaciones indicadas:

²¹ El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social impulsa los Programas de Intervención Territorial Integral –PITI’s-, actualmente actúa en 13 localidades: San Lorenzo y Mompiche-Esmeraldas, Santa Rosa-Santa Elena, Puná-Guayas, Zumbahua-Cotopaxi, Rio Verde-Tungurahua, Huaquillas-El Oro, Juncal y Chalguyacu-Imbabura, Dayuma, Nuevo Rocafuerte y Añangú-Orellana, Chimbo-Bolívar.

²² La demanda de infraestructura es altísima, por tanto, la pertinencia se define en base a criterios de elegibilidad que determinan qué o cuál establecimiento debe ser intervenido, pero frente a los recursos disponibles se debe identificar al de mayor necesidad e importancia, para ello, se han establecido los **Criterios de Priorización** que no tienen otra finalidad que la de tomar decisiones equitativas, inclusivas y distributivas.

- **Cuellos de botella (40%):** relacionado con problemas, que requieran solución inmediata, por representar restricciones que impidan el normal funcionamiento de la institución. Se incluye en este criterio, situaciones deficitarias de recurso físico y tecnológico que para ser superadas, requieran de intervenciones para alcanzar estándares mínimos de funcionamiento.
- **Riesgo para usuarios (40%):** soluciones a situaciones de riesgo para la salud e integridad de los estudiantes, personal docente y administrativo o público en general.
- **Rehabilitación vs. Nuevo (20%):** proyectos que privilegien las acciones de rehabilitación a las de construcción de nueva infraestructura; así como la reposición o reparación por sobre la adquisición de equipo nuevo.

3.2.2. Criterios de Priorización Específicos

En infraestructura y equipamiento se deben tener presente los siguientes criterios técnicos:

- **Infraestructura**²³

Los proyectos de infraestructura deben justificarse en el contexto de un análisis global y particular del establecimiento y de sus planes de desarrollo.

Rehabilitación: Son las obras de reparación al deterioro físico por falta de mantenimiento, que permitan dejar en condiciones óptimas de funcionamiento a una parte o al total de un establecimiento existente. Para este tipo de proyectos

²³ Toda intervención a realizarse siguen las normas especificadas en el documento: “Guía de Normas Básicas para Diseño de Infraestructura Educativa” DINSE, cuya metodología de ejecución de obras se sintetiza en los siguientes pasos: Estudios preliminares, estudios de suelos, anteproyecto, proyecto arquitectónico, planos arquitectónicos, estructurales, de instalaciones eléctricas- telefónicas y de intercomunicación, de instalaciones hidráulicas, de instalaciones sanitarias, de instalaciones especiales, detalles constructivos, volúmenes de obra, especificaciones técnicas de los rubros, memorias de diseño y cálculo, presupuestos.

será válida la intervención siempre y cuando las obras se hagan en edificios considerados viables de acuerdo a estudios técnicos y el costo de éstas no supere el 45% del valor de la sustitución.

Sustitución: Es el reemplazo de la planta física, de una parte o del total de un establecimiento que no está en condiciones de seguir operando, por una nueva para propósitos similares. Es recomendable la sustitución en casos donde esté claramente afectada la estructura física del establecimiento y que represente un riesgo a la seguridad de los usuarios, cuando no sea estructuralmente viable y el costo supere el 45%.

Adaptación: Es la intervención en parte de la infraestructura existente que se transforma significativamente, cambiando o no su funcionalidad. Se recomienda si se realiza en edificios considerados viables de acuerdo a estudios técnicos y el valor total de la intervención no supera el 60% del valor de sustitución del inmueble.

Complementación: Es la construcción de áreas faltantes para cumplir con los requerimientos de los estándares mínimos.

Mantenimiento: Es la conservación de la planta física que se encuentra en buen estado o recientemente rehabilitadas, para evitar su deterioro.

- **Equipamiento**

Adquisición nueva: cuando se justifique su necesidad, o si existiera no sea recomendable su reparación.

Reposición: será recomendable cuando el equipo esté fuera de uso o funcionando en condiciones que provoquen ineficiencias en la actividad del establecimiento educativo y no sea posible su reparación, o ella resulte económica y técnicamente inconveniente.

Reparación: cuando su costo no supere el 35% del valor de reposición e implique aumentar la vida útil del equipo en al menos un 50%, de acuerdo a las especificaciones del fabricante. Caso contrario se deberá proponer la reposición del equipo.

3.2.3. Valoración de beneficios y ahorros

La dotación de infraestructura se centra en un objetivo fundamental, proveer a la sociedad el bienestar y las condiciones necesarias para educarse en entornos seguros, pedagógicamente adecuados y socialmente integradores, que potenciar el proceso enseñanza aprendizaje.

Al intervenir los establecimientos educativos se optimiza los recursos, cuando en lugar de sustitución se puede rehabilitarlos, lo que equivale un ahorro al no tener que sustituir estos bienes.

La ejecución de una obra de infraestructura genera una nueva dinámica económica local, porque se crean nuevas fuentes trabajo e ingreso para un grupo de partícipes directos e indirectos de las actividades constructivas, lo cual constituye un beneficio cuantificable.

Para la ejecución de la rehabilitación de la infraestructura educativa, se ha establecido que los profesionales contratados, a través de los gobiernos seccionales o de manera directa por la DINSE, sean de la zona donde se realizan las obras, utilicen mano de obra del lugar y privilegien la mano de obra de los padres de familia de los establecimientos intervenidos.

Los padres de familia obtienen ahorros por la oportunidad de tener un plantel geográficamente más cercano a su vivienda.

La planificación de la infraestructura contribuye al mantenimiento e incremento del capital social del área de influencia que ha sido determinada para una intervención, pues está en comunión con la sostenibilidad social promocionando los conceptos y valores, entre otros: la garantía de derechos humanos de los

beneficiarios y sus familias, el acceso a la educación incluyendo una garantía de calidad sobre la misma en zonas especialmente rurales, urbano marginales y fronterizas.

Los recursos de los proyectos se utilizan de forma que sus acciones promuevan la equidad y la justicia social e incrementen las rupturas sociales por excelencia, pues a través de la educación se garantizan los derechos humanos y los consagrados en la Constitución del Ecuador.

CAPITULO IV
FORTALECIMIENTO PEDAGÓGICO DE ESTABLECIMIENTOS FISCALES
DENTRO DE PROGRAMAS SUSTENTADOS EN INFRAESTRUCTURA
ESCOLAR DE CALIDAD

4.1. El modelo educativo y el modelo pedagógico

4.1.1. El modelo educativo

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, así lo establece la Constitución de la República, en este sentido, orienta lo que será el Modelo Educativo Ecuatoriano.

*Art. 27. La educación se **centrará en el ser humano** y garantizará su **desarrollo holístico**, en el marco del respeto a los derechos humanos, el medio ambiente sustentable y la democracia; será **participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente** y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; **estimulará el sentido crítico**, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y **el desarrollo de competencias²⁴ y capacidades para crear y trabajar²⁵**. (Constitución: 2008:p.32)*

El modelo educativo es un conjunto de normas y criterios que orientan el cómo debe ser el hecho educativo, acorde a una expectativa de país, para lo cual, la Constitución establece en el **Art. 343** “*El sistema nacional de educación tendrá como finalidad el **desarrollo de capacidades y potencialidades individuales y colectivas de la población, que posibiliten el aprendizaje, y la generación y***

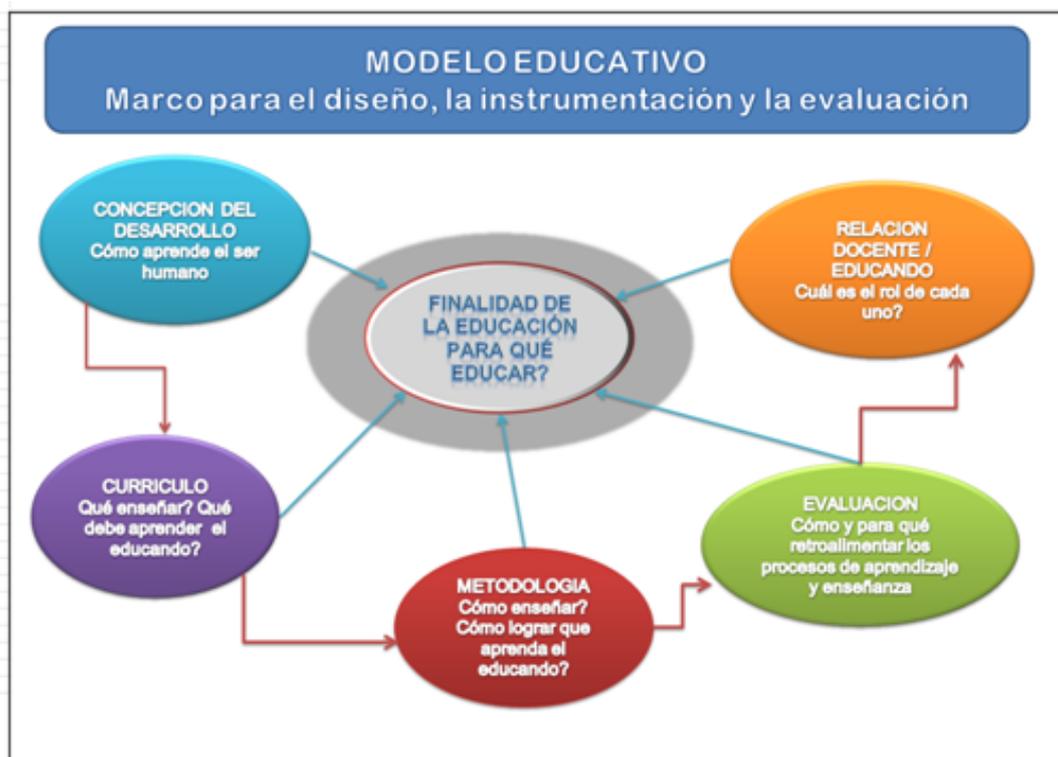
²⁴ Se entiende por COMPETENCIA las “actuaciones integrales para identificar, interpretar, argumentar y resolver problemas del contexto con idoneidad y ética, integrando el saber ser, el saber hacer y el saber conocer (Tobón, Pimienta y García Fraile, 2010). Se suele confundir con otros términos como habilidad, capacidad o destreza, no obstante, HABILIDAD se entenderá como el dominio sobre una acción determinada, la CAPACIDAD como el funcionamiento cognitivo de cada educando y su aplicación en la ejecución de una tarea y la DESTREZA como la propiedad para ejecutar las tareas sobre bases cognitivas.

²⁵ La Constitución 2008 es el marco legal que garantiza en el Ecuador una Educación de calidad y con calidez, corresponde a los organismos involucrados del Sistema Educativo Nacional como de la sociedad civil, velar porque sus postulados se concreten en una realidad más justa, democrática y hacia el desarrollo humano.

utilización de conocimientos, técnicas, saberes, artes y cultura. El sistema tendrá como centro al sujeto que aprende, y funcionará de manera flexible y dinámica, incluyente, eficaz y eficiente. El sistema nacional de educación integrará una visión intercultural acorde a la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país, y el respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades”. (Constitución: 2008:p.184)

Conceptualmente, **Modelo Educativo** "Se entiende como un esquema teórico del sistema educativo... para facilitar su comprensión, visualizar la postura filosófica, epistemológica, psicológica y pedagógica y poner en marcha el propio sistema con la finalidad de lograr sus objetivos de la mejor manera. Los elementos de un modelo educativo, dan forma a lo que se constituye como modelo para el aprendizaje y la enseñanza (modelo o enfoque pedagógico) y luego en técnicas y procedimientos para enseñar (modelo o enfoque didáctico), siempre en armonía con el marco filosófico..."²⁶

GRAFICO 10
PROPUESTA DE ESTRUCTURA DE UN MODELO EDUCATIVO



²⁶ tomado del Glosario del Sistema de Acreditación de la Calidad Educativa de la Confederación Nacional de Escuelas Particulares: <http://www.cnep.org.mx>

Fuente: OJEDA, Liliana: Adaptación al diseño realizado por el Equipo Salesiano de Proyección Educativa. México. 2011

Un **Modelo Educativo** por los procesos que genera su implementación asegura mejores niveles de desempeño profesional del talento humano que labora en el sector. Produce información cuantitativa y cualitativa que determina la calidad y pertinencia del currículo en los niveles y modalidades del sistema educativo, definiendo de manera anticipada el objetivo e ideal educativo, situación que lleva implícita la formulación de competencias genéricas, específicas y estrategias educativas.

4.1.2 Modelo pedagógico

Para conceptualizar lo que se entenderá como “Modelo Pedagógico”, hay que comprenderlo como una “**Construcción teórico formal** que fundamentada científica e ideológicamente **interpreta, diseña y ajusta** la realidad pedagógica que responde a una necesidad histórico concreta”. (Ortiz: 2004).

En esta definición se revela las **funciones del modelo**: **Interpretar** significa explicar, representar los aspectos más significativos del objeto de forma simplificada. **Diseñar** significa proyectar, delinear los rasgos más importantes. **Ajustar** significa adaptar, acomodar, conformar para optimizar en la actividad práctica. Revela la función transformadora y constructiva de un modelo pedagógico.

La *implementación del Modelo Pedagógico garantiza el logro de aprendizajes* comunes obligatorios, a través del diseño, desarrollo y evaluación del currículo de los diferentes niveles, modalidades educativas y opciones pedagógicas, procesos respaldados con el establecimiento de estándares curriculares, criterios e indicadores, que respondan a las exigencias y demandas de la sociedad del milenio, en el marco del Modelo Educativo.

Articula los niveles, modalidades educativas y opciones pedagógicas a través de una alineación estratégica del currículo bajo un enfoque pedagógico, que garantice la igualdad de oportunidades de aprendizaje y facilite los posteriores procesos de

evaluación. Exige tomar decisiones sobre los diferentes elementos curriculares bajo los principios de coherencia, pertinencia, flexibilidad y espiralidad, entre otros, en los niveles de concreción curricular, para la formación integral de los sujetos de la educación, en el marco de un enfoque de derechos.

Orienta el cumplimiento del logro de objetivos y metas educacionales para atender las necesidades básicas, individuales y sociales, que coadyuven a la construcción del nuevo país, de manera solidaria, ética y participativa.

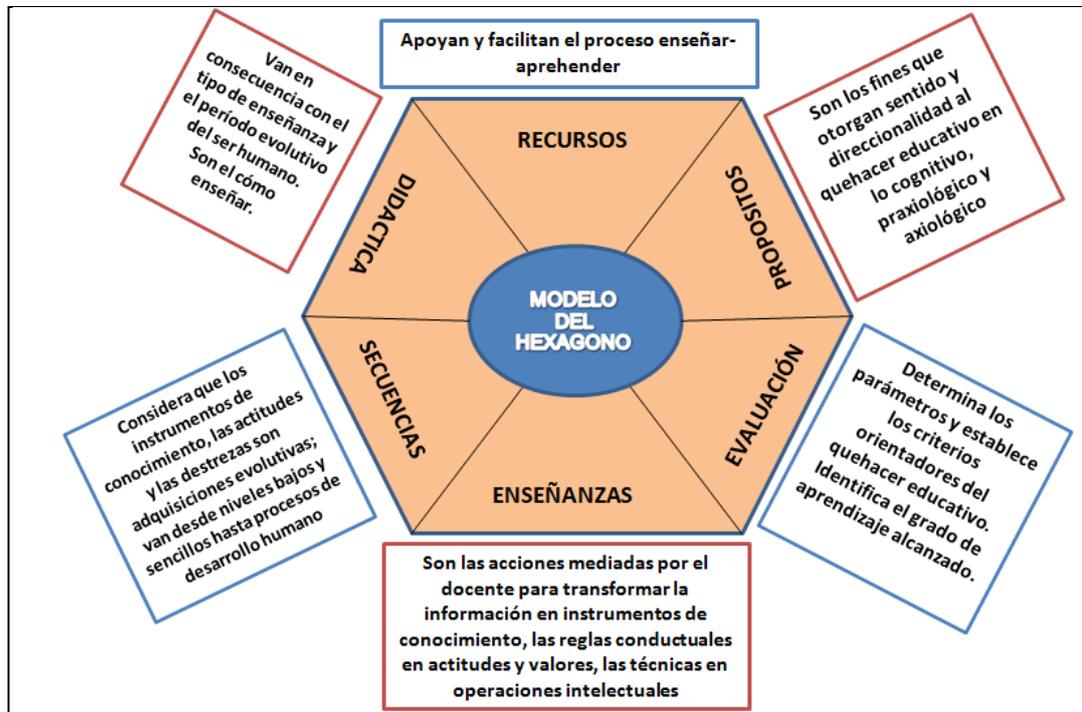
En forma equivocada se suele confundir el modelo educativo con el modelo pedagógico, no obstante, hay que tener claro su nivel de concreción; mientras el Modelo Educativo es el referente de la educación ideal, el Modelo Pedagógico construye la forma en que se debe producir la enseñanza y el aprendizaje. Del Modelo Pedagógico se desprenderán el Modelo Didáctico con las técnicas y procedimientos para enseñar y finalmente el Proyecto Educativo Institucional.

La nueva **Ley Orgánica de Educación Intercultural**, establece entre las obligaciones, literal x) “*Garantizar que los planes y programas de educación inicial, básica y del bachillerato, expresados en el currículo, fomenten el desarrollo de las competencias y capacidades para crear conocimientos y fomentar la incorporación de los ciudadanos al mundo del trabajo*”. (**Texto de la Ley Orgánica de Educación Intercultural: Quito: p-9**).

Esta misión lleva implícita la relación de **ser** con el **saber** y el **saber hacer**, desarrollando la capacidad de sentir, pensar y actuar de quien aprende. Permite relacionar la vocación con la profesión y la ocupación; genera la posibilidad de desarrollar actitudes hacia el aprendizaje, desarrollar procesos de pensamiento y competencias, construir el conocimiento, desarrollar habilidades y destrezas, cualificar los desempeños y aportar nuevos métodos, técnicas y procedimientos.

En este sentido, para hacer efectivo el Modelo Pedagógico, vale apoyarse en el Modelo Pedagógico del Hexágono, en base al cual, las instituciones educativas pueden diseñar su propio modelo y adecuar los componentes pertinentes a su realidad socio-cultural y visión de desarrollo.

GRAFICO 11
MODELO PEDAGOGICO DEL HEXAGONO



Fuente: OJEDA, Liliana. Diseño bajo el enfoque de Pedagogía Conceptual. 2011

4.1.3 Las Unidades Educativas del Milenio como modelo de educación pública²⁷

En capítulos anteriores se evidenció los problemas que ha afrontado la educación en Ecuador, de cuyas deficiencias el ámbito de la infraestructura, es el que de manera directa evidenció la escasa inversión en el sector, la falta de planificación, la débil rectoría y la baja calidad educativa en los establecimientos educativos rurales, urbano marginales y fronterizos.

Una de las decisiones importantes tanto de Gobierno como de la gestión educativa del Ministerio, fue crear las **Unidades Educativas del Milenio**, con la finalidad de que sean un **referente de la nueva educación fiscal**, en aplicación de derechos y garantías constitucionales, de compromisos institucionales, de los objetivos y políticas del Plan Decenal de Educación.

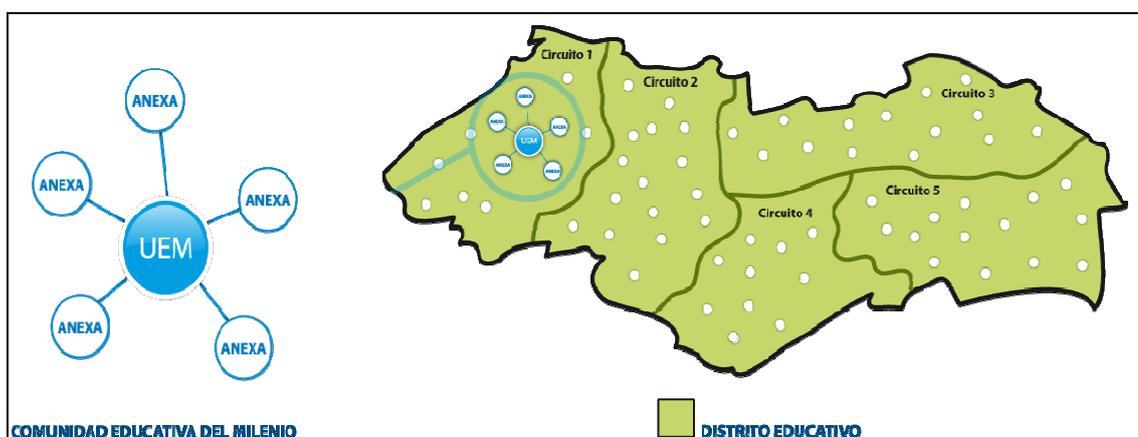
²⁷ Información disponible en la página web del Ministerio de Educación, link Unidades del Milenio: www.educacion.gob.ec

Las Unidades Educativas del Milenio son instituciones educativas fiscales, con carácter experimental, de alto nivel, basadas en conceptos técnicos, administrativos, pedagógicos y arquitectónicos innovadores.

Sus objetivos son: *brindar una educación de calidad y calidez*; mejorar las condiciones de escolaridad, el acceso y la cobertura de la educación en sus zonas de influencia; y, desarrollar un modelo educativo que responda a las necesidades locales y nacionales.

Las Unidades Educativas del Milenio tienen oferta de Educación Inicial, Básica y Bachillerato, ya sea con su propia cobertura o mediante escuelas y jardines fiscales “anexos”²⁸.

GRAFICO 12
MODELO DE INTERACCIÓN UEM Y ESTABLECIMIENTOS ANEXOS



Fuente: Subsecretaría de Calidad Educativa. Gerencia UEM. 2011

Estas Unidades emplean un modelo pedagógico innovador, complementado con infraestructura pertinente, recursos pedagógicos adecuados, docentes apropiados y vincula a diversos actores relevantes según cada problemática local.

²⁸ El nuevo Modelo de Gestión Educativa desconcentra el Sistema Educativo en distritos, circuitos y establecimientos. Las Unidades Educativas del Milenio conforman una comunidad de establecimientos que interactúan entre sí, compartiendo espacios, tecnologías, servicios e inclusive innovaciones para el desarrollo educativo local. Los establecimientos educativos de esta comunidad se denominan “escuelas anexas”, que brindan educación inicial y general básica, ampliando la oferta educativa en el sector y concluyendo la terminación con el bachillerato en una UEM.

Gracias a su carácter experimental, elaboran el **Proyecto Educativo Institucional (PEI)** de forma participativa, respetando las características culturales, sociales y económicas de la zona de influencia y en concordancia con los planes de desarrollo local, regional y nacional.

Cada PEI es inclusivo y propende al establecimiento de una cultura democrática y equitativa en términos económicos, sociales, étnicos y de género; favorece la pertinencia cultural y lingüística; fomenta el liderazgo individual y colectivo; y promueve un alto compromiso y acción proactiva de cuidado ambiental. Su intervención holística impulsa el conocimiento y aplicación de las ciencias y la tecnología, la investigación, las artes y las letras, promoviendo también la práctica deportiva.

Los docentes son capacitados en las particularidades del Proyecto Educativo Institucional y en temas inherentes al desarrollo de una enseñanza en el nuevo milenio.

En cuanto a la **Infraestructura**, el diseño arquitectónico, vinculado a su modelo pedagógico, considera las características etnográficas de su zona de influencia y la accesibilidad requerida para las personas con limitaciones físicas.

De acuerdo a su malla curricular, goza de aulas con ambientes temáticos, con equipamiento moderno y tecnología de punta tanto en bibliotecas, laboratorios y centros de prácticas técnicas, deportivas y culturales.

Estas Unidades incorporan elementos modernos de **tecnologías de la información** en el proceso de enseñanza-aprendizaje, utilizando a la tecnología como un medio para potenciar la educación desde las etapas más tempranas de desarrollo.

En cuanto a su **vinculación social**, las Unidades Educativas del Milenio, forman parte de un **Proyecto de Desarrollo Integral del territorio** que contempla una perspectiva estratégica, incorporando articuladamente a los padres de familia, la comunidad y diversos sectores sociales, productivos, culturales, deportivos, etc.,

que las convierten en un elemento dinamizador y vivencial de la **nueva educación fiscal**, íntimamente vinculada con el desarrollo de su entorno, la comunidad y el país.

Este tipo de Unidades buscan convertirse en un centro comunitario, cuya infraestructura ha sido construida con mano de obra local y cuenta con tecnología de punta **para servir a toda la población** dentro de su área de influencia.

Su sostenimiento es fiscal y están en capacidad de establecer alianzas estratégicas con **socios**²⁹ que podrán participar en el proceso de diseño, creación, financiamiento³⁰, construcción, implementación y seguimiento.

CUADRO 7
UNIDADES DEL MILENIO CONSTRUIDAS

CONCLUIDAS				
	UNIDAD EDUCATIVA DEL MILENIO	PROVINCIA	CANTON	Infr. + Equip. + Mob. USD.
1	Cacique Tumbalá	Cotopaxi	Pujilí	1.408.643,56
2	Jatun Kuraka	Imbabura	Otavalo	1.467.000,00
3	Profesora Consuelo Benavidez	Esmeraldas	San Lorenzo	2.328.945,29
4	Lic. Olga Campoverde	El Oro	Huaquillas	1.178.400,00
5	5 de Junio	Loja	Macará	1.106.400,00
6	Penipe	Chimborazo	Penipe	2.099.118,00
7	Ahuano	Napo	Tena	1.178.679,37
8	Bicentenario	Pichincha	Quito	4.200.000,00
9	Dr. Alfredo Vera Vera	Guayas	Guayaquil	2.092.430,66
10	Ing. Agr. Juan José Castelló	Santa Elena	Santa Elena	4.153.951,51
TOTAL				21.213.568,39

²⁹ Las Unidades Educativas del Milenio pueden contar con el apoyo de varios tipos de socios. **Socios gestores**, son instituciones públicas o privadas, fundaciones, corporaciones y/u organismos no gubernamentales que cooperan con recursos materiales o técnicos. **Socios académicos**, son instituciones públicas o privadas ligadas al ámbito académico que cooperan en el diseño e implementación del PEI, de la malla curricular, del modelo pedagógico o del modelo de gestión, complementando su participación con acompañamiento en la actualización docente y/o acompañamiento en procesos de certificación de calidad educativa. **Socios patrocinadores**, son personas naturales o jurídicas, públicas o privadas u organismos no gubernamentales que participan en el financiamiento de uno o varios componentes del Plan de Desarrollo Institucional del territorio de la UEM; dependiendo de las funciones que asuma un actor específico dentro del convenio o alianza estratégica, podrá asumir uno o varios de los roles descritos.

³⁰ En el 2009, mediante convenio suscrito entre los gobiernos de Ecuador y el Gran Ducado de Luxemburgo, el Ministerio de Educación recibió la donación de USD. 2'000.000,00 para la construcción de la Unidad del Milenio en el cantón Flavio Alfaro de la provincia de Manabí. De igual manera, desde el 2008 se encuentra aprobado el proyecto "Unidades del Milenio Frontera Norte" con financiamiento de Canje de Deuda Ecuador-España por USD. 6'000.000,0 para la construcción de 4 UEMS en las provincias del Carchi, Imbabura, y Sucumbíos.

En cuanto a las deficiencias de este nuevo modelo de educación fiscal en el Ecuador, es necesario reconocer la insuficiente capacitación docente para reorientar su metodología de enseñanza; la formación inicial sigue con el esquema tradicional que se replica en la práctica diaria, por lo que aún falta diseñar un esquema de profesionalización docente que promueva la iniciativa, la creatividad y el desarrollo de competencias docentes, acordes a los nuevos esquemas pedagógicos.

Esto afecta la elaboración del Proyecto Educativo Institucional, porque si se deja de lado la innovación y se continúa enseñando sin tomar en cuenta al educando, se seguirá transmitiendo información y evaluando contenidos; subutilizando los recursos físicos y tecnológicos, que no producen aprendizajes significativos.

Un tema de controversia es la reducción de brechas entre educación fiscal y educación particular; si se trata de recursos, las Unidades del Milenio cuentan con iguales o superiores recursos que las escuelas particulares, con tecnologías y conectividad, pero lamentablemente éstas son usadas casi exclusivamente dentro de la escuela, porque en los hogares no disponen de tales facilidades. Sin embargo, han logrado desarrollar un currículo experimental, humanista y flexible.

4.2 Las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la educación

La revolución de las tecnologías constituye un cambio radical de las instituciones y de las actitudes de los individuos. Actualmente, no hay actividad humana que no tenga una relación directa o indirecta con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

El sistema educativo ecuatoriano, salvo excepciones, se ha mantenido dentro de parámetros tradicionales donde prevalece el dictado, el enciclopedismo, la memorización, sin integrar al hecho educativo las tecnologías en la educación, la formación como tampoco en la proyección de los educandos hacia la innovación, el emprendimiento, la producción y el trabajo.

El Informe de la UNESCO en 1996 señala “*el desarrollo de las nuevas tecnologías no disminuye en nada el papel de los docentes, muy al contrario; pero, en cambio, lo modifica profundamente y constituye para ellos una posibilidad que no deben desaprovechar*” (Delors: Quito: p.222), insta a pensar en una escuela abierta al futuro.

En las Unidades Educativas del Milenio, el elemento que más se destaca es el de las Tecnologías de Información y Comunicación, donde se concuerda con las recomendaciones de la UNESCO³¹, éstas se convierten en centros de aprendizaje que apoyan a las escuelas anexas tanto en la capacitación docente para familiarizarse con las nuevas tecnologías como también incrementando las oportunidades de los educandos de otros establecimientos que no cuentan con ellas. Su proximidad y el modelo de gestión como “comunidad de aprendizaje”, permiten que se reduzcan las brechas entre ricos y pobres, hoy se puede ver que la mejor tecnología se ha instalado en los sectores de mayor vulnerabilidad educativa.

El Ministerio de Educación con la experiencia vivida en las Unidades del Milenio, se encuentra impulsando a nivel nacional un programa para cubrir a todas las instituciones fiscales, se trata del *Sistema Integral de Tecnologías para la Escuela y la Comunidad SITEC*³², con una inversión de USD. 9'516.521,92, se ha dotado de infraestructura tecnológica a 245 establecimientos educativos y proyecta hasta el 2013, dotar de servicio de internet a todos los establecimientos educativos, fortaleciendo directamente el modelo pedagógico de las instituciones fiscales.

³¹ En el Informe de la UNESCO se recomienda que el fortalecimiento de las infraestructuras y de las capacidades y la difusión de las tecnologías en el conjunto de la sociedad deben considerarse prioridades y beneficiarse como tales de la ayuda internacional. La creación de centros experimentales, conectados en red con los establecimientos escolares, podría constituir el medio relativamente poco costoso, para lograr la amplia difusión de las informaciones y de los conocimientos (sic)

³² Con este programa se impulsan cinco modelos básicos para la implementación de tecnologías de información y comunicación: (a) el modelo de escuela con tecnología rodante, (b) el modelo de escuela con laboratorio de computación, (c) el modelo de escuela con computadoras en las aulas, (d) el modelo de escuela con sala de tecnologías y e) Modelo Unidades del Milenio. Estos modelos obedecen a las distintas realidades escolares y han sido fijados de acuerdo a criterios tales como ubicación geográfica, condiciones de infraestructura e involucramiento de la comunidad en el sistema educativo.

4.3 Actualización y fortalecimiento curricular derivado de la evaluación de la Reforma Curricular de 1996³³

La **Actualización y Fortalecimiento Curricular de la Educación Básica-2010**, se sustenta en diversas concepciones teóricas y metodológicas del quehacer educativo; en especial, se han considerado los fundamentos de la **Pedagogía Crítica** que ubica al estudiantado como protagonista principal en busca de los **nuevos conocimientos, del saber hacer y el desarrollo humano**, dentro de variadas estructuras metodológicas del aprendizaje, con predominio de las vías **cognitivistas y constructivistas**. (Ministerio de Educación:2010:p.4).

4.3.1 Resultados de la evaluación curricular

La evaluación de la aplicación de la Reforma Curricular, realizada a nivel nacional en 2007, arrojó como conclusiones, entre otras, las siguientes:

- a) Pérdida de vigencia y obsolescencia del documento curricular de 1996.
- b) Incongruencia entre los contenidos planteados en el documento curricular y el tiempo asignado para su cumplimiento.
- c) Desarticulación curricular entre años y niveles de la educación básica.
- d) Ausencia de homogeneidad en la presentación de la estructura de cada área.
- e) Insuficiente claridad en la definición de las destrezas, lo que dificulta la planificación curricular, su operativización en el aula y su evaluación.
- f) Excesivo número de ejes transversales y ausencia de orientaciones sobre cómo concatenarlos con las áreas básicas, para su aplicación en el aula.
- g) Ausencia de criterios explícitos de evaluación de destrezas, lo que tuvo como consecuencia que la evaluación se limitara a los contenidos.
- h) Ausencia de recomendaciones sobre cómo planificar procesos de enseñanza-aprendizaje en el aula.
- i) Ausencia de objetivos desagregados por año, lo que ocasiona que los contenidos se presenten sin una adecuada secuencia de complejidad progresiva.

³³ El Acuerdo Ministerial 1443 del 9 de abril de 1996, puso en vigencia el currículo oficial para la educación básica ecuatoriana denominado "Reforma Curricular para la Educación Básica" que comprendió los niveles preescolar, primario y ciclo básico del nivel medio. La información relacionada con la evaluación fue proporcionada por la Dirección de Currículo del Ministerio de Educación.

- j) Desactualización e insuficiencia de los objetivos planteados, considerados como elaboraciones teóricas poco aplicables al aula escolar³⁴.
- k) Desactualización de algunos contenidos del documento curricular, frente a las transformaciones culturales, académicas, sociales, económicas, tecnológicas y científicas más recientes.

Estas deficiencias, en gran medida se asocian a que no existió un proceso sostenido de formación docente que permita el manejo adecuado de la reforma. El centralismo también fue evidente en los procesos de planificación, implementación y evaluación, situación evidente en los sistemas educativos tradicionalistas.

El Sistema Intercultural Bilingüe cuenta con el Modelo de Sistema Educativo Intercultural Bilingüe MOSEIB, sin embargo, no se ha evaluado aún su aplicación como tampoco se han establecido estándares educativos que permitan evaluar los resultados de aprendizaje que dicho modelo promueve; en el 2010 se le realizó una actualización.

4.4 El enfoque de aprendizaje por competencias y sus potencialidades de aplicación en el sistema educativo ecuatoriano.

“La tensión entre la indispensable competencia y la preocupación por la igualdad de oportunidades. Cuestión clásica, planteada desde comienzos de siglo a las políticas económicas y sociales y a las políticas educativas; cuestión resuelta a veces pero nunca en forma duradera. *Hoy, la Comisión corre el riesgo de afirmar que la presión de la competencia hace olvidar a muchos directivos la misión de dar a cada ser humano los medios de aprovechar todas sus oportunidades. Esta constatación nos ha conducido, en el campo que abarca este informe, a retomar y actualizar el de educación durante toda la vida, para conciliar la competencia*

³⁴ En Educación Inicial, se diseñó un currículo educativo a ser implementado por las distintas modalidades que trabajan con niños y niñas de 3 a 5 años. Para el caso del Sistema Intercultural Bilingüe, existe la modalidad de Educación Intercultural Familiar Comunitaria EIFC que cuenta con un currículo propio pasado en principios de vigorización cultural. La debilidad se encuentra en que no se desarrolló el currículo intermedio o meso currículo.

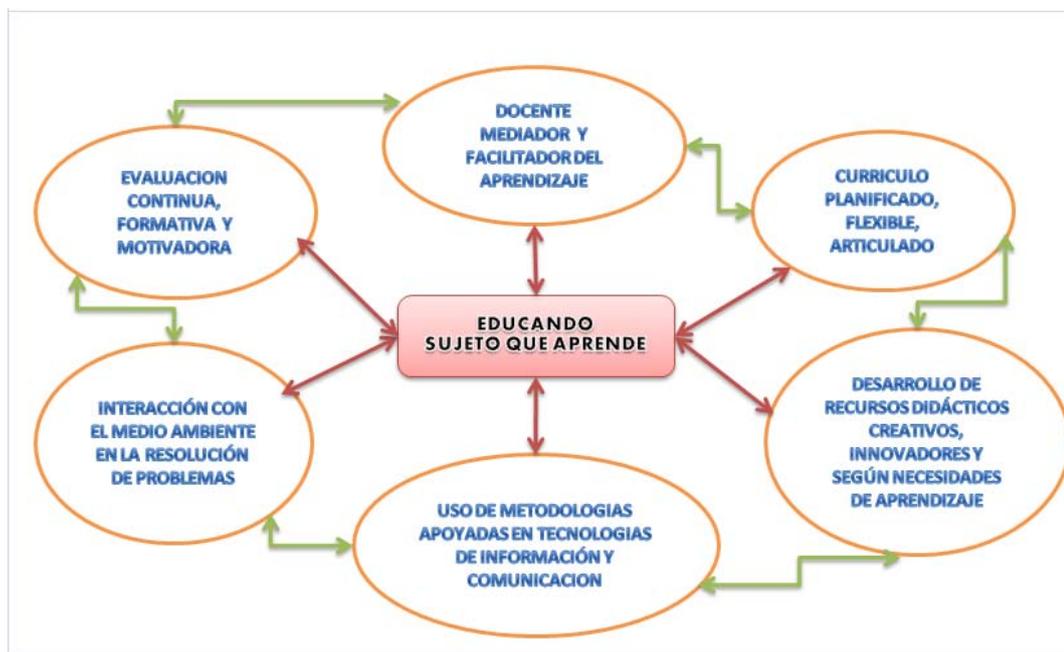
que estimula, la cooperación que fortalece y la solidaridad que une.” (Delors: 1998).

La UNESCO plantea cuatro pilares fundamentales de la educación a lo largo de la vida: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser, los cuales han orientado los modelos educativos y pedagógicos actuales.

El enfoque de competencias aplicado al sistema educativo no es nuevo, tiene un largo proceso de desarrollo histórico donde han confluído diversas disciplinas y corrientes del pensamiento, tales como: la Filosofía (Aristóteles, Wittgenstein y Habermas), la Teoría del Procesamiento de la Información, el Enfoque de las Competencias Laborales, la Gramática Transformacional Generativa de Noam Chomsky, el Enfoque de la Competencia Comunicativa de Hymes y la Competencia Ideológica de Verón.

Las **competencias** son un **enfoque para la educación** y como tal se constituye en un **modelo curricular**, pues no pretenden ser una representación ideal de todo el proceso educativo, determinando cómo debe ser el proceso instructivo, el proceso desarrollador, la concepción curricular, la concepción didáctica y el tipo de estrategias didácticas a implementar. Al contrario, las competencias son un enfoque porque se focalizan en unos aspectos específicos de la docencia, del aprendizaje y de la evaluación, como son: 1) la integración de los conocimientos, los procesos cognoscitivos, las destrezas, las habilidades, los valores y las actitudes en el desempeño ante actividades y problemas; 2) la construcción de los programas de formación acorde con los requerimientos disciplinares, investigativos, profesionales, sociales, ambientales y laborales del contexto; y 3) la orientación de la educación por medio de estándares e indicadores de calidad en todos sus procesos. El enfoque de competencias puede llevarse a cabo desde cualquiera de los modelos pedagógicos existentes, o también desde una integración de ellos. (Tobón:2006:p.2).

GRAFICO 13
MODELO PEDAGOGICO CON ENFOQUE DE COMPETENCIAS



Fuente: OJEDA, Liliana. Propuesta alternativa para la educación fiscal. 2011

En este modelo, se pretende diferenciar el enfoque de la enseñanza-aprendizaje tradicional hacia una dinámica enfocada en el educando; inicia por la transformación del docente transmisor de conocimientos por un agente innovador que facilita el aprendizaje en diversos contextos, involucra al educando en la acción, promueve el desarrollo de procesos cognitivos y la capacidad crítica, estimula y enseña a aprender a aprender.

El currículo promueve el aprendizaje significativo, se conserva la secuencia de contenidos pero se dejan atrás las tradicionales asignaturas fragmentadas, para manejar ejes y bloques temáticos interrelacionados con otras áreas del conocimiento para un entendimiento global. Este currículo se enriquece por las especificidades socio culturales de la localidad en que se desenvuelven los educandos.

Los recursos son apoyos al currículo que se desarrolla, los materiales no deberán proponer y resolver todo a la vez, deben estimular la capacidad investigativa, el trabajo en equipo, el trabajo colaborativo, la integración de redes de información para la resolución de problemas.

El docente utilizará nuevas metodologías para incorporar las Tecnologías de Información y Comunicación, a través de técnicas innovadoras, seguimientos temáticos informacionales, búsquedas especializadas, imágenes digitales; es el docente quien da funcionalidad a los medios y no los medios a la enseñanza, por tanto, procurará el uso de softwares para acercar al educando a una realidad determinada y con un objetivo concreto, para que lo conozca, analice, interprete y utilice en la vida diaria.

El aprendizaje debe lograrse con una interacción con el medio ambiente para alcanzar la productividad convirtiendo las realidades en contenidos de enseñanza para la vida.

Finalmente, la evaluación, estimulará la capacidad del educando para reconocer el estado en que se encuentra frente a una situación de aprendizaje y lo que le falta desarrollar para alcanzar un determinado nivel de dominio; será el mecanismo para identificar los métodos, técnicas o prácticas que le ayudarán a mejorar su desempeño y también provocará actitudes y acciones de respuesta para buscar su pleno desarrollo partiendo del punto de reconocerse como sujeto en continuo aprendizaje.

4.4.1 Potencialidades

El Ministerio de Educación mantiene su énfasis en el *diseño curricular por destrezas*, basándose en los *resultados de la evaluación curricular*, se está poniendo énfasis en que se aprenda bien qué son las destrezas, cómo se las desarrolla en el aula, cómo se las evalúa. *Los contenidos están en revisión con ajustes que permitan enlazarlos con la evaluación. Los ejes transversales serán tratados como contenidos. Se busca que la nueva propuesta sea más completa trabajada integralmente, que contenga metodologías y evaluación en base a estándares mínimos de contenidos y destrezas que deberán lograr los estudiantes.* (Rosero:2009:p.4).

Las competencias en educación van más allá de las destrezas, las competencias se refieren a la *integración dinámica de conocimientos, habilidades cognitivas, destrezas y procesos socio-afectivos* con el fin de evidenciar que la persona es competente para una tarea dada en un **contexto específico**.

Este enfoque requiere de un replanteamiento de la didáctica porque no es factible trabajar competencias a partir de técnicas establecidas. La didáctica puede ir orientando la clase a partir de estrategias de corte constructivista, de la enseñanza situada, el enfoque de prácticas, entre otros. Para ello exige una docencia renovada que sepa instrumentar la enseñanza de acuerdo con la competencia planteada y tener la capacidad para evaluar efectivamente esas competencias.

En el **enfoque por destrezas** se sugiere que los docentes empleen diversas técnicas e instrumentos para valorar el grado de dominio y los avances en la adquisición de las habilidades necesarias para las destrezas y el grado de profundización de los criterios de desempeño. En el **enfoque por competencias** se prioriza la *reflexión y el pensamiento crítico* del educando, así como la aplicación reflexiva de nuevos conocimientos en diferentes contextos y situaciones, es decir que el *aprendizaje es significativo por su aplicabilidad* e interiorización porque el **conocimiento se convierte en acción**.

El proceso de enseñanza-aprendizaje se renueva, pasa del aprendizaje memorístico al funcionamiento cognitivo global del educando frente al desarrollo de algunas destrezas como el reconocer, analizar, sintetizar, aplicar, resolver, establecer semejanzas y diferencias y no sólo conocer.

Los objetivos y contenidos de aprendizaje se contextualizan a través de metodologías de intercambio cultural, es decir, vincular los aprendizajes con el entorno próximo (social, natural, cultural) del educando, incorporar sus vivencias y experiencias en el ámbito sociocultural al proceso de enseñanza-aprendizaje tanto dentro como fuera del aula y no mediante asignaturas inconexas.

Trabajar en base a competencias supone potenciar la **autonomía de los educandos**, de tal manera que sean capaces de tomar decisiones sobre su propio

aprendizaje, proponer tareas relacionadas con la solución de problemas reales en contextos auténticos que reflejen su funcionalidad para diversas situaciones, a través del desarrollo de diferentes procesos cognitivos internos.

La investigación toma un rol protagónico, propicia el desarrollo de la autonomía personal y una forma de aproximar al educando a los procedimientos del método científico. Para el efecto, el cambio inicia con el docente convirtiéndose en un investigador que desarrolla competencias cognitivas, volitivas, procedimentales y de trabajo en equipo.

El educando cambia del rol pasivo a un rol activo, aprende a aprender, es un lector que investiga, que busca información y la relaciona de forma crítica, con otras informaciones, capaz de construir su propio aprendizaje con las ayudas que sean necesarias. El educando se involucra en su proceso de enseñanza-aprendizaje marcando sus propios objetivos, a través de organizar y planificar su trabajo personal como estrategia para progresar; plantea interrogantes, contrasta información, comprueba resultados y es capaz de autoevaluarse.

El clima del aula y de la escuela debe ser muy positivo, porque se busca la existencia de una comunidad de aprendizaje, donde la cooperación cognitiva supere la competición cognitiva, como un espacio para aprender juntos tanto docentes como educandos.

4.4.2 Evaluación por competencias

Educación y evaluar por competencias es brindar espacios de Desarrollo Humano, sólo así se logrará que los educandos sean inteligentes, autogestionarios y como la palabra lo dice competentes, en la integralidad de sus tres dimensiones: Cognitiva, Praxítica y Actitudinal.

En la **dimensión cognitiva**, se identifican los procesos de dominio del conocimiento, la comprensión, la aplicación de tales conocimientos, principios, generalizaciones en problemas y situaciones nuevas, el análisis, la síntesis y la capacidad para formular juicios de valor sobre ideas, situaciones, materiales, actividades, métodos, etc.

En la **dimensión praxitiva**, se reconoce la capacidad para armonizar la teoría y la práctica, utilizando con certeza los métodos, técnicas para resolver problemas en nuevas situaciones; se relaciona con el “saber hacer”.

En la **dimensión axiológica**, se comprende a las manifestaciones de los educandos relacionadas con intereses, emociones, actitudes, valores, juicios y formas de adaptación personal y social; se relaciona con el “saber ser”.

Evaluar por competencias en el sistema educativo ecuatoriano basado en destrezas, puede tener similar connotación, pues en los dos enfoques se exige el desarrollo de habilidades cognitivas, psicomotrices, comunicativas, procedimentales, de igual manera, el desarrollo de valores y la apropiación comprensiva de conocimientos, no obstante, la evaluación de destrezas se limita a la comprobación de los contenidos aprehendidos, y la competencia engloba los resultados cualitativos y cuantitativos del proceso que se refleja en la forma cómo el educando aplica lo aprehendido en la resolución de problemas de su entorno.

La evaluación tiene que constituirse como un proceso continuo e integral, porque estándares, competencias y logros están referidos a desempeños, es decir, a los “haceres”, al grado de idoneidad con que se desempeñan los educandos en clases. Por eso la evaluación integral de competencias requieren espacios e instrumentos de evaluación más allá de un examen oral u escrito.

El fortalecimiento pedagógico en el Sistema Educativo Ecuatoriano se logrará cuando se conciba claramente, la educabilidad del ser humano, condición que reconoce el aprendizaje constante y a lo largo de la vida, no sólo de educandos sino también de docentes y comunidad educativa; que ningún esfuerzo es vano frente a la inmensa posibilidad que representan niños, niñas, adolescentes, jóvenes o adultos para ser parte del talento humano del país.

Finalmente, un Modelo Educativo permite la articulación de las Políticas Públicas con el quehacer diario en el aula. La política pública es efectiva en cuanto produce un bien o servicio que necesita la sociedad, para el caso educativo, se

traduce en la posibilidad de incrementar las oportunidades de desarrollo del país, con el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de su educación.

Un Modelo Educativo pertinente, transforma el capital humano en función de los objetivos de país y promueve un ser humano competente, capaz de desempeñarse asertivamente en entornos laborales diversos, que innova y se proyecta al futuro con propuestas individuales para el bienestar colectivo; propuestas que pueden llegar a convertirse en futuras Políticas Públicas.

CONCLUSIONES

1. Las políticas públicas son estrategias encaminadas a solucionar problemas de cierta complejidad, que pueden ser implementadas por actores públicos o privados, llevan una carga implícita de ideología para la solución del problema cuya decisión emerge de los procesos políticos y de gobierno, con la finalidad de promover de manera estable el bienestar social.
2. La ausencia de políticas públicas de educación como políticas de Estado, centralizaron al sistema educativo en unos campos y lo dispersó en otros, tanto en la estructura orgánica como en los procesos de gestión, debilitando la planificación, razón por la cual, los resultados no incidían positivamente en la calidad educativa.
3. El Plan Decenal de Educación es una estrategia de largo plazo para el desarrollo educativo sostenido y ha contribuido desde el 2007 al 2010, a una mejora sustancial de la educación en el país, a través de acuerdos y consensos con amplios sectores involucrados.
4. Las potencialidades del Plan Decenal de Educación, se encuentran en la despolitización del sistema, el mejoramiento de las condiciones salariales y pedagógicas del docente, el mejoramiento del currículo y la evaluación integral del sistema en la búsqueda de la calidad educativa.
5. Antes de la existencia de la Política No. 5 del Plan Decenal de Educación, no existían procesos transparentes, coherentes y consecuentes con las necesidades educativas y sociales en el tema de infraestructura.
6. Las obras de infraestructura educativa fueron hechas al margen de criterios técnicos que no se orientaron por criterios de equidad, calidad, igualdad, tecnología, pedagogía y justicia. Se ha dado un avance importantísimo en este campo, pues hoy se cuenta con parámetros normativos claros, contrataciones legales y calidad en la inversión.
7. La inversión en infraestructura educativa ha sido significativa en el período 2007-2010 y ha permitido desarrollar diversos proyectos según la necesidad educativa,

atendiendo a las características del Sistema Educativo Nacional en cada uno de sus niveles, sin descuidar criterios de accesibilidad, inclusión, equidad, tecnología y funcionalidad pedagógica.

- 8.** El modelo educativo, es un instrumento estratégico decisivo para marcar el norte en la educación que se quiere impartir y del ciudadano que se va a formar. Sin la existencia del modelo no se pueden aplicar, técnicamente, los modelos pedagógicos, curriculares, ni el Plan Educativo Institucional, pues el uno da origen al otro, cuya ausencia incide en la dificultad de articular un nivel educativo con otro.
- 9.** Los últimos cinco años han sido decisivos para la educación pública del Ecuador, pues la inversión se ha centrado en el sujeto que aprende y sus necesidades integrales, de ahí que el mejoramiento de las condiciones para la enseñanza hayan cambiado a ritmo vertiginoso con políticas educativas claras, currículo actualizado, infraestructura mejorada y maestros capacitándose.
- 10.** La visión actual de la educación ecuatoriana todavía es una utopía; el mandato constitucional de desarrollar competencias y capacidades ciudadanas para potenciar al ser humano en su integralidad no se refleja de manera directa en el currículo. A pesar de las evaluaciones y actualizaciones curriculares, no se rebasa el campo de la acumulación de conocimientos, debido a que los maestros no están preparados para innovar, trabajar en equipo con sus educandos, investigar ni evaluar por competencias.

RECOMENDACIONES

1. Promover la participación amplia de la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas que legitime los procesos políticos orientados hacia el interés público, asegurando que la toma de decisiones sea coherente y coordinada, que fundamente la calidad en la implementación para una efectiva aplicación, donde lo público se convierta en un bien y no en un privilegio, ni en una dádiva desde el Estado hacia la sociedad.
2. Considerar a las políticas educativas como políticas de Estado, para que el tema educativo esté presente en la agenda de todos, de gobernantes, autoridades ministeriales, sectores sociales, maestros, alumnos, padres de familia y comunidad nacional e internacional, de tal manera que el sistema se fortalezca con gobernabilidad, con procesos de gestión desconcentrados y ágiles que contribuyan a generar en los territorios suficiente capacidad técnica.
3. Asegurar la entrega oportuna de recursos presupuestarios y de inversión, mejorando la calidad del gasto, factor que se logra en la definición adecuada de programas y proyectos educativos, con visión integradora de todos los niveles educativos, con iguales oportunidades para todas las modalidades, en torno a una educación de calidad con calidez.
4. Realizar evaluaciones de mediano plazo a cada una de las políticas del Plan Decenal de Educación, para verificar los logros alcanzados, fortalecer la gestión en sus nudos críticos y diseñar estrategias que contribuyan al cumplimiento de las metas institucionales, alineadas con el Plan del Buen Vivir y con los compromisos adquiridos en el marco de *Educación para Todos*.
5. Difundir los estándares y parámetros técnicos de infraestructura escolar, para que sean utilizados no solo por el Ministerio de Educación, sino que sean cumplidos a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dentro del marco de las competencias exclusivas en la planificación, construcción, mantenimiento y equipamientos de educación, asignadas por la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

6. Mejorar la calidad de la inversión identificando proyectos de alto impacto, es decir, que respondan a las exigencias del contexto educativo, territorial y nacional, contribuyan significativamente a la universalización de la educación, la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas en los territorios más vulnerables, la generación de empleo y la transparencia en la rendición de cuentas de la gestión.
7. Impulsar el diseño y aprobación del Modelo Educativo Ecuatoriano, evitando la proliferación de modelos de nivel inferior desvinculados con éste, sea el modelo pedagógico, el diseño curricular, la evaluación o el Plan Educativo Institucional, para evitar las distorsiones en el Sistema y la descontextualización del currículo en los territorios desconcentrados, procurando el desarrollo de competencias y capacidades individuales y colectivas, que tanto bien le haría al país.
8. Que el Ministerio de Educación, continúe generando oportunidades de aprendizaje para todos, con calidad y equidad, reduciendo las brechas y paradigmas que encasillaron a la educación pública como de “mala calidad”.
9. Es recomendable que las Unidades Educativas del Milenio sean consideradas no como grandes edificios, de espacios amplios y tecnología de punta, sino como instituciones que manejan nuevos paradigmas educativos, donde la metodología tradicional cambia en función del aprendizaje significativo.
10. Capacitar a los docentes de manera permanente y continua, potenciando su capacidad crítica e innovadora, que le permita desarrollar un currículo flexible y enfocado hacia el logro de competencias que propicien el aprendizaje autónomo, la investigación, el trabajo en equipo y la sana convivencia escolar.

BIBLIOGRAFIA

1. ALBI, Emilio, *Público y privado un acuerdo necesario*. Barcelona, Editorial Ariel, 2000.
2. Constitución de la República del Ecuador 2008. Asamblea Nacional. Montecristi, 2008.
3. Contrato Social por la Educación. *La educación en los últimos años en el Ecuador: situación y propuestas*. Cuaderno 4. Quito, 2006.
4. DELORS, Jacques: *Informe de la Unesco de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. La Educación encierra un tesoro*. Quito. Ediciones UNESCO. 1996.
5. Dirección Nacional de Servicios Educativos –DINSE-. Revista Construyendo futuro. Educación un compromiso de todos para cambiar la historia. Quito. 2007.
6. Dirección Nacional de Servicios Educativos –DINSE-. Revista Infraestructura Educativa. Memoria Visual. Quito. 2009.
7. EDUCACIÓN. Periódico mensual del proyecto El Comercio va a las aulas. *El gran debate de la Ley de Educación*. Quito, Fundación El Comercio, 2004.
8. FRANCO, Rolando y LANZARO, Jorge, *Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma de América Latina*. CEPAL – FLACSO México, Argentina, 2006.
9. HEKADEMUS. *Revista científica de la Fundación Iberoamericana para la excelencia educativa*. México. 2010.
10. Instituto Navarro de Administración Pública. *Glosario de Términos relacionados con el seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas*. España. 2008.
11. Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. *La producción, el ambiente y el desarrollo, 3 prioridades de la Revolución Ciudadana*. Quito, 2010.
12. Ministerio de Educación y Cultura. *Tríptico Plan Decenal de Educación 2006-2015. Foros provinciales, regional y nacional*. Quito, MEC, 2006.
13. Ministerio de Educación y Cultura, Consejo Nacional de Educación. *Hacia el Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015. Primera versión resumida*. Quito, MEC, 2006.
14. Ministerio de Educación . *Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015. Año 2 de su ejecución*. Quito, 2007.

15. Ministerio de Educación. *Rendición de cuentas 2007. La Revolución Educativa 365 días después.* Quito, 2008.
16. Ministerio de Educación. *Actualización y fortalecimiento curricular de la Educación Básica 2010.* Versión final. Quito. 2010.
17. Ministerio de Educación. *Nuevas formas de enseñar y aprender con el currículo vigente.* Quito. 2010.
18. Ministerio de Educación. *Rendición de cuentas 2009. La Revolución Educativa para el Buen Vivir.* Quito, 2010.
19. OLIN, E. *Los puntos de la brújula. Hacia una alternativa socialista.* en New Left Review, No. 41. Madrid, AKAL, 2006.
20. PARSONS, Wayne. *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* Traducción de Atenea Acevedo. México, FLACSO Sede Académica México, 2007.
21. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Fundación Ecuador y Grupo FARO. *Informe de progreso educativo Ecuador 2010. ¿Cambio educativo o educación para el cambio?* Quito, 2010.
22. Registro Oficial No. 45. *Decreto Ejecutivo No. 159.* Quito, marzo, 2007.
23. ROTH, André-Noél. *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación.* Bogotá, Ediciones Aurora, 2007.
24. SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional para el Buen Vivir. 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Versión Resumida.* Quito, 2009.
25. SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación. *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el buen vivir. Memoria Bienal 2007 – 2009.* Quito, 2009.
26. TOBON, Sergio. *Aspectos Básicos de la formación basada en Competencias.* Talca. 2006
27. UNESCO. *Declaración Mundial Sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción.* Quito, Ediciones UNESCO. 1998.
28. UNESCO. Marco de Acción de Dakar. *Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes.* Dakar, 2000.
29. UNESCO. *Primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe.* Chile, 2008.

30. VALLEJO, Raúl. Ministro de Educación y Cultura. *Carta a la UNE. Oficio No. 882-DM-06*. Quito, junio, 2006.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

1. Glosario del Sistema de Acreditación de la Calidad Educativa de la Confederación Nacional de Escuelas Particulares de México
<http://www.espemexico.net/conceptos.htm#Modelo%20Educativo>
2. Ministerio de Educación. <http://educación.gob.ec>
3. Organización de los Estados Americanos. *Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas*. http://www.summit-americas.org/ii_summit/ii_summit_poa_sp.pdf
4. ORTIZ, Alex: *Modelos Pedagógicos: Hacia una escuela de desarrollo integral*.
<http://www.monografias.com/trabajos26/modelos-pedagogicos/modelos-pedagogicos.shtml#modelo>
5. World data on Education Données mondiales de l'éducation. Datos mundiales de educación.
http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Ecuador.pdf Séptima edición, 2010, 2011.