



La Universidad
de postgrado
del Estado

REPÚBLICA DEL ECUADOR

Instituto de Altos Estudios Nacionales
Escuela de Gobierno y Administración Pública
Curso de Especialización en Gestión Pública
2012-2013

**Rupturas y continuidades en la arquitectura del
Nuevo Modelo de Gestión Educativa, Implementado
por el Ministerio de Educación del Ecuador a partir
del año 2010**

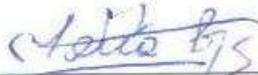
Autora: María Juliana López

Tutora: Analía Minteguiaga

Quito, marzo de 2014

AUTORÍA

Yo, María Juliana López Acosta, CI 1706220587, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación son de absoluta responsabilidad de la autora de la Tesina.

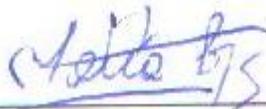


CI 1706220587

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesina, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, marzo, 2014



MARÍA JULIANA LÓPEZ ACOSTA

CI 1706220587

Índice	Página
Introducción	1
PRIMER CAPÍTULO	
Los Centros Educativos Matrices y Redes Educativas Urbano Marginales	5
1.1 La Educación en el modelo neoliberal	6
1.2 Focalización de la educación	13
1.3 Creación y funcionamiento de los Centros Educativos Matrices o Redes Escolares	16
1.4 El Centro Educativo Matriz Q-7	27
1.5 Resultados e impactos de la gestión de los Centros Educativos Matrices o Redes Escolares	33
SEGUNDO CAPÍTULO	
Hacia un Nuevo Modelo de Gestión	39
2.1 Un recorrido por la historia. Ecuador un país centralizado	39
2.2 La descentralización a partir de la Constitución del 2008	40
2.3 La desconcentración de servicios públicos	43
2.4 Nuevo Modelo de Gestión Educativa desconcentrado y Descentralizado	46
2.4.1 Desconcentración de los servicios educativos	49
2.4.1.1. Nivel central	50
2.4.1.2 Niveles desconcentrados	51
2.4.2 Descentralización en el Nuevo Modelo de Gestión	54
2.5 Conformación de los Circuito Educativos de la parroquia Solanda	55
TERCER CAPÍTULO	
Entre el cambio y la inercia en los modelos de gestión educativa	60
3.1 Análisis y contrastación de los dos modelos de gestión	60
3.2 Rupturas o cambios	65
3.3 Continuidades o inercias	67
3.4 Conclusiones	67

3.5	Recomendaciones	69
	Bibliografía	70

Lista de Cuadros y gráficos

Cuadros	Pág.
1. Programas y proyectos con financiamiento internacional que operaron en el Ecuador años 1990-2005.	6
2. Principales acontecimientos en el marco de la creación y funcionamiento de los CEMs o Redes Urbano Marginales en Ecuador, años 1992-2012	22
3. Instituciones Educativas que originalmente conformaron el CEM Q-7 en el año 1993	27
4. Instituciones Educativas que conformaron el CEM Q-7 a partir del año 1995	28
5. “Aporte voluntario” de Padres de familia a nivel nacional años 1997-2007	30
6. Estructura orgánica comparativa, CEM Q-7, años 1995-2001 y Red Q-7 años 2001-2010	31
7. Ministerios y sus facultades por nivel de desconcentración	44
8. Componentes del Proyecto del Nuevo Modelo de Gestión Educativa	46
9. Establecimientos educativos pertenecientes al Circuito Educativo N° 6 de la Parroquia Solanda	56
10. Resumen de la oferta Educativa y el sostenimiento del Circuito Educativo N° 6 de la Parroquia Solanda	58
11. Características de los dos modelos de gestión educativa: años 1993 – Actualidad	63
Gráficos	
1. Servicio Deuda vs Educación en millones de dólares años 1990-1999	11
2. Estructura del proyecto EB/PRODEC	18
3. Delimitación Territorial y Competencias de los Niveles Desconcentrados del MINEDUC	48
4. Ministerio de Educación, Organización del modelo de gestión precedente 1993-2010 vs el NMGE 2010-actualidad	61

Siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BCE	Banco Central del Ecuador
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEM	Centro Educativo Matriz
CEM Q-7	Centro Educativo Matriz Q-7
CIESU	Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
EB/PRODEC	Educación Básica/Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad
EOD	Entidad Operativa Desconcentrada
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GTZ	Cooperación técnica entre Alemania y Ecuador
INDES	Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico
LOEI	Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MINEDUC	Ministerio de Educación
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
MPD	Movimiento Popular Democrático
MRL	Ministerio de Relaciones Laborales
NMGE	Nuevo Modelo de Gestión Educativa
PDE	Plan Decena del Educación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Descentralización
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir

PROMECEB	Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (MEC-BID)
PROANDES	Programa Subregional Andino de Servicios Básicos contra la Pobreza
REAR	Redes Escolares Autónomas Rurales
REUM	Redes Escolares Urbano Marginales
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (Gobierno del Ecuador – BID)
UCP	Unidad Coordinadora del Proyecto
UNE	Unión Nacional de Educadores
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
USD	Dólares de los Estados Unidos de América

Introducción

La Constitución de la República del Ecuador, aprobada en octubre de 2008, y la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) del 2011, incorporan en sus textos una serie de artículos que promueven el fortalecimiento y modernización de la gestión educativa de tal manera que el Estado garantice servicios educativos de calidad a la ciudadanía ecuatoriana en todo el país.

Dentro de este marco, el Ministerio de Educación en junio de 2010 aprobó un Nuevo Modelo de Gestión Educativa (NMGE) en aras del mejoramiento de su gestión y en reemplazo al modelo precedente que venía funcionando desde los gobiernos neoliberales de los años noventa, considerado “caduco”.

Desde este escenario, la presente investigación tuvo como *objeto de estudio* el nuevo modelo de gestión educativa instrumentado en Ecuador a partir del 2010. Sin embargo, el análisis no podía prescindir de su referente inmediato, es decir, aquel esquema que lo procedió y sobre el cual éste se montó. De esta forma, la tesina se centró en el análisis de dos modelos de gestión educativa en Ecuador: (1) El que se ejecutó aproximadamente entre 1993 y hasta el año 2010, y (2) el que fue implementado a partir de dicho año hasta la actualidad.

En términos empíricos la pesquisa debió trabajar con un caso que permitirá observar las particularidades de los dos modelos de gestión mencionados. Así se concentró en el modelo puesto en funcionamiento mediante la Red Educativa Quito 7, cuyo plantel central estuvo ubicado en la parroquia de Solanda al suroccidente del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), y el nuevo esquema que lo reemplazó, es decir, el del Circuito Educativo N° 6 de la misma parroquia.

El objetivo general de la tesina fue caracterizar y comparar los modelos de gestión educativa que funcionaron en Ecuador entre los años 1993-2010 y 2010 hasta el presente, en el marco de los procesos de descentralización y desconcentración de las funciones y competencias del Estado. Como se aclaró en el párrafo anterior fue operativizado mediante un caso de estudio que capturó el funcionamiento de los dos esquemas en el tiempo. Respecto a los objetivos específicos pueden señalarse los siguientes:

- Indagar sobre la conformación y funcionamiento del modelo de gestión educativa utilizado en las Redes Escolares en los años noventa y principios del 2000. Especialmente dentro de éste, aquella estrategia focalizadora que operó en dichas Redes.
- Analizar el modelo desconcentrado y descentralizado del sistema educativo ecuatoriano, implementado a partir del proceso de reestructuración institucional en el año 2010.
- Contrastar el modelo anterior bajo el cual se conformó la Red Escolar Quito 7, cuyo plantel central estuvo ubicado en la parroquia Solanda al suroccidente del DMQ, con la nueva organización que la sustituyó, la del Circuito Educativo N° 6, de la parroquia Solanda del DMQ.

En lo referente a la justificación de la investigación se debe indicar la necesidad de dar los primeros pasos para cubrir la ausencia de estudios sobre las particularidades de las nuevas dinámicas de descentralización y desconcentración estatal que se llevan a cabo en el Ecuador a partir de la llegada al poder de Rafael Correa Delgado y el proceso político denominado “Revolución Ciudadana”, análisis que no solo debe centrarse en el presente de tales dinámicas, sino garantizar una perspectiva histórica que recupere los diagnósticos, las políticas, las soluciones y los problemas de aquellos esquemas precedentes a fin de no naturalizar sus resultados, contradicciones, vacíos, etc.

En esta línea, la presente indagación se concentró en un sector o ámbito de esas dinámicas, las del campo educativo, por ser considerado de vital importancia y pilar fundamental para el desarrollo del país.

Desde el punto de vista académico, la investigación puede ser considerada un aporte para la reflexión sobre la implementación de las políticas públicas en el sector educativo y específicamente sobre los modelos de organización y gestión educativa en el marco de los procesos de reforma del Estado.

Respecto a la estrategia metodológica de la investigación esta se centró en un abordaje de tipo *cualitativo* que trabajó con las siguientes fuentes secundarias de información:

1) *Fuentes normativas* relacionadas al tema, que constituyen la parte sustantiva de los datos empíricos recabados. Su análisis abarcó aspectos administrativos y legales que de ellas se desprendían respecto a los esquemas de gestión educativa, ya sea mediante la conformación de las Redes Escolares (1990-2010) o mediante la desconcentración en los cuatro niveles de gestión que conforman el Nuevo Modelo de Gestión Educativa instrumentado a partir del año 2010 en adelante. Estas fuentes incluyeron los textos constitucionales (1998, 2008), Acuerdos de Creación y Reglamentos de los Centros Educativos Matrices, Redes Escolares, Ley Orgánica de Educación Intercultural, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Acuerdo Ministerial N° 20-2012 donde se aprobó el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos y Acuerdos del Ministerio de Relaciones Laborales, relativos a los salarios.

2) Se revisaron *fuentes documentales* claves para el objeto de estudio, tales como Plan Decenal de Educación 2006-2015, Proyecto de Implementación del Nuevo Modelo de Gestión Educativa elaborado en el año 2009, Nuevo Modelo de Gestión Educativa realizado el 2011, documentos de los programas y proyectos EB/PRODEC, PROMECEB, REDES AMIGAS y documentos sobre reforma del Estado de la SENPLADES. También se consultaron documentos en línea que estaban colgados en las páginas web del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN), del Ministerio de Educación de Ecuador, CIESU, CLACSO, etc.

3) En cuanto a *fuentes bibliográficas* se consultaron textos de autores conocedores del tema educativo en Ecuador (especialmente en los últimos 20 años) como: Carlos Arcos, Carlos Paladines, Milton Luna, José Luis Coraggio, Rosa María Torres, Gordon Withman, Juan Ponce, Rob Vos, Analía Minteguiaga, entre otros. Sobre temas relativos a focalización, neoliberalismo, descentralización en general y en el campo educativo, se consultaron textos de: David Harvey, Ana María Larrea, Carlos Molina, Gosta Esping-Andersen, Pablo Gentili, entre otros.

Asimismo, dadas las características de la investigación (se trata de un trabajo de tesina en el marco de un programa de Especialización en Gestión Pública) sus alcances y sus

tiempos de consecución debían ser reducidos y factibles de cumplir en tiempo y forma. Por ello se optó por un *estudio de caso* que permitiera una caracterización detallista del objeto de estudio sin perder de vista los componentes analíticos de un esfuerzo como el que aquí se presenta.

La estructura de la tesina consta de tres capítulos. El primero se concentra en la caracterización los Centros Educativos Matrices (CEM), posteriormente denominados Redes Escolares y su conformación bajo criterios de acción focalizada en el campo educativo público, de acuerdo al modelo neoliberal que se encontraba en auge en aquella época. Posteriormente, se analizó de forma particular el caso del CEM Q-7, cuyo plantel central estaba ubicado en la parroquia de Solanda. El capítulo termina presentado algunos resultados e impactos de este modelo de gestión.

En el segundo capítulo se indagó sobre el Nuevo Modelo de Gestión Educativa, instrumentado desde 2010 en el país, la normativa que lo sustenta y las competencias de cada nivel de desconcentración y descentralización, para aterrizar en la conformación del Circuito N° 6 de la parroquia de Solanda.

En el capítulo tercero se realiza el análisis comparativo de los dos modelos de gestión educativa, los problemas, vacíos y beneficios asociados a ellos, para desembocar en las rupturas, continuidades de los mismos y finalmente se establecieron las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

CAPÍTULO I

Centros Educativos Matrices o Redes Educativas Urbano Marginales

A lo largo de la década de los noventa se vio desaparecer paulatinamente el financiamiento en el sector educación, así del 24,9% asignado en el presupuesto del Estado en los años ochenta, bajó al 8,9% en el año 1998. El Estado más bien concentró su interés en proyectos educativos específicos recomendados por organismos internacionales (tanto de cooperación como de crédito) orientados hacia nuevas prioridades, entre ellas la conformación de Redes Escolares para la administración directa de los recursos (Paladines, 2011:167). Es decir, un conjunto de establecimientos educativos organizados por redes que tenían (al menos en la formalidad de los programas) manejo directo de los recursos asignados.

Las Redes Escolares Urbano Marginales (REUM), inicialmente en su creación fueron denominadas Centros Educativos Matrices, su funcionamiento fue financiado con un crédito del Banco Mundial (BM) y resultaron una de las propuestas surgidas de los organismos internacionales de crédito, los cuales planteaban que la educación pública gratuita, debía centrarse en los sectores más pobres de la población escolar, en desmedro de las clases medias y altas que a criterio de dichas entidades, podían y debían pagar por este servicio (Coraggio y Torres, 1999:18).

Estos CEMs Urbano Marginales constituidos desde un claro direccionamiento y orientación neoliberal, estuvieron en Ecuador inicialmente bajo la dirección de “Educación Básica/Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad” (EB/PRODEC) y funcionaron de 1993 a 1998, en este escenario de influencia de la banca extranjera y de un pensamiento pro-mercado y de redefinición de la acción estatal en el campo educativo. Asimismo, en este escenario (específicamente a partir de 1997) la educación fiscal en Ecuador dejó de ser gratuita¹ y se instauró el denominado “aporte voluntario” de los padres de familia.

Finalmente es importante indicar que bajo la denominación de CEMs siguieron funcionando hasta 2001, aunque el EB-PRODEC ya no existiera. Luego del 2001 y bajo

¹ El Ministerio de Educación a partir de 1997 prácticamente *oficializó* el arancelamiento de la educación fiscal, (se cobraba desde años anteriores a discreción de las autoridades de cada institución educativa) en los establecimientos educativos y *empezó* a emitir “Directrices” a inicios de cada año lectivo, que entre otras disposiciones constaba el valor del “aporte voluntario” que debían pagar los padres de familia para poder matricular a sus hijos en el sistema educativo fiscal. Fuente: Disposiciones del Ministerio de Educación, que constan en archivos del área financiera de la Red Educativas Q-7.

una nueva normativa se los empieza a denominar Redes Educativas Urbano Marginales o Redes Educativas Rurales según se trate del área geográfica donde operaban. Nuestro caso se centra en un ejemplo de las primeras.

1.1 La educación en el modelo neoliberal

Antes de entrar en esta reflexión, es menester insertar una definición de lo que se entiende como neoliberalismo, así según David Harvey es:

(...) Una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas. (...) Por otro lado en aquellas áreas en las que no exista mercado (como la tierra, el agua, la educación, la atención sanitaria, la seguridad social o la contaminación ambiental), éste debe ser creado cuando sea necesario, mediante la acción estatal. Pero el Estado no debe aventurarse más allá de los que prescriban estas tareas (...) (Harvey, 2007:6).

Haciendo un recorrido histórico por la época de gobiernos neoliberales de los años noventa, sobre las intervenciones mediante la forma de programas y proyectos con financiamiento internacional que se han dado en el ámbito educativo en nuestro país, es menester enunciar las diferentes experiencias que operaron, en particular aquellas que hicieron eje en el discurso sobre la calidad educativa (Minteguiga, 2011:36).

Cuadro N° 1
Programas y proyectos con financiamiento internacional que operaron en el Ecuador años 1990-2005

Proyectos/ Programas	Año inicio/ finalización	Financiamiento	Inversión	Componentes/descripc ión del proyecto
PROMECEB	Se creó en el año 1989, pero empezó a funcionar en 1990 Su duración debía ser de cuatro años, pero tuvo varias extensiones y terminó en agosto de 1999.A	BID Gobierno Central	44,40 millones USD 4,40 millones USD Total 48.80 millones	La calidad por medio de los siguientes componentes: - Reforma Curricular - Creación de Centros Educativos Matrices Rurales. OBJETIVOS: - Mejoramiento de la calidad de la educación

	partir de esta fecha se inició una segunda fase con el nombre de “Redes Amigas”.		USD	básica en las áreas rurales, a través de la descentralización administrativa y pedagógica de los planteles y una mayor participación de los padres de familia y la comunidad. METAS y RESULTADOS: A pesar que la meta de este proyecto fue conformar 80 CEMs rurales, no se la cumplió y en sus primeros cuatro años sólo se ejecutó el 14% del fondo total del mismo, posiblemente debido a la inestabilidad de sus directivos y a las ambigüedades conceptuales sobre descentralización y desconcentración, que limitaron los niveles de alcance de los esfuerzos. En los hechos su accionar se centró en los aspectos administrativo y financiero.
EB/PRODEC	Se creó en 1992 y concluyó entre 1998 y el 2000. (No existe fecha exacta).	BIRF-BANCO MUNDIAL Gobierno Central	89 millones USD 30 millones USD Total 119 millones USD	La calidad como sistema de medición de logros académicos a través de: - Creación de Centros Educativos Matrices Urbano Marginales. - Producción de materiales impresos - Implementación de un Sistema Nacional de Medición de Logros-Aprendo. OBJETIVOS: - Mejorar la calidad de la educación básica de niños de familias de bajos ingresos. - Optimizar la eficiencia del sector educativo.
PROANDES	Se inició en 1989 pero su componente	UNICEF	No existen datos, fue financiado	La estrategia nacional de mejoramiento de la calidad de la educación básica en áreas de

	ligado a la calidad de la educación comienza en 1993 y concluyó en 1997.		directamente por UNICEF.	<p>pobreza, bajo el sistema de redes escolares denominadas CEM, al igual que los dos proyectos anteriores.</p> <p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Contribuir a mejorar la calidad de los procesos de educación en zonas localizadas de pobreza, con el afán de disminuir las tasas de repetición y deserción escolar. - Probar innovaciones Específicas orientadas a validar propuestas eficaces y replicables de mejoramiento de la calidad de la educación básica. - Contribuir a la implementación del Modelo de la Educación Intercultural Bilingüe. <p>METAS Y RESULTADOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sus metas estuvieron enmarcadas en la contribución al cumplimiento del Plan Nacional de Acción Infantil de la UNICEF en 384 comunidades rurales. - En cuanto a los resultados, se visualizan en el aspecto pedagógico, por cuanto la UNICEF, preparó y diseñó las propuestas pedagógicas y las validó en las escuelas rurales pertenecientes al programa.
REAR -Redes Amigas	Se creó el 17 de diciembre de 1998 y concluyó en el año 2005.	BID Gobierno Central	45 millones USD 5 millones USD contraparte local Total 50 millones USD	Componentes: CEM rurales autónomos para fortalecer la calidad de la educación básica a través de la descentralización Administrativa, financiera, pedagógica y participación de la familia y la comunidad de acuerdo con orientaciones nacionales y particularidades locales.

				<p>OBJETIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejoramiento de la calidad de la educación básica en las áreas rurales, mediante el tránsito de “un sistema pedagógico centralizado hacia la autonomía pedagógica y curricular”, y el paso de una escuela centralizada administrativa y financieramente hacia una institución descentralizada, donde sea facultad de los Consejos de Red el gobierno de las escuelas (Redes Amigas, 2000:19-20). <p>METAS Y RESULTADOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si consideramos que la meta fue contar a julio de 2004 con un 20% de escuelas rurales que apliquen la modalidad de redes y que administren el 100% de sus partidas docentes, el principal logro fue que 186 redes que cubrieron la meta propuesta (20%) alcanzaron en el 2005 el estatus de unidades ejecutoras presupuestarias y contaron con la desconcentración de las partidas docentes desde las Direcciones Provinciales a la Redes. - En el aspecto pedagógico, el nuevo modelo quedó relegado y fue reducido a la autonomía escolar.
--	--	--	--	---

Fuente: a) Minteguiaga, 2011, “Estudio Políticas, Planes, Programas y Proyectos de Escuelas de Calidad (1980-2010)”;

b) Ministerio de Educación y Cultura - Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica rural (PROMECEB – Redes Amigas). Elaboración propia.

Como se puede notar de acuerdo al cuadro anterior, los gobiernos ecuatorianos del

período analizado tuvieron importantes influencias del modelo neoliberal². Esto se corrobora con la posición del Banco Mundial, un fuerte representante de este esquema de intervención, que entre otras recomendaciones que hacía a los países pobres respecto a la política a seguir en el ámbito educativo enunciaba:

Un conjunto de medidas consistentes en derechos de matrículas y gasto más eficiente en el sector público podría consistir en lo siguiente:

Educación básica y “gratuita”, que incluya costos compartidos entre el Estado, las comunidades y estipendios para los niños de familias pobres.

Cobro selectivo de derechos de matrícula para la educación secundaria de segundo ciclo, combinado con becas para grupos seleccionados.

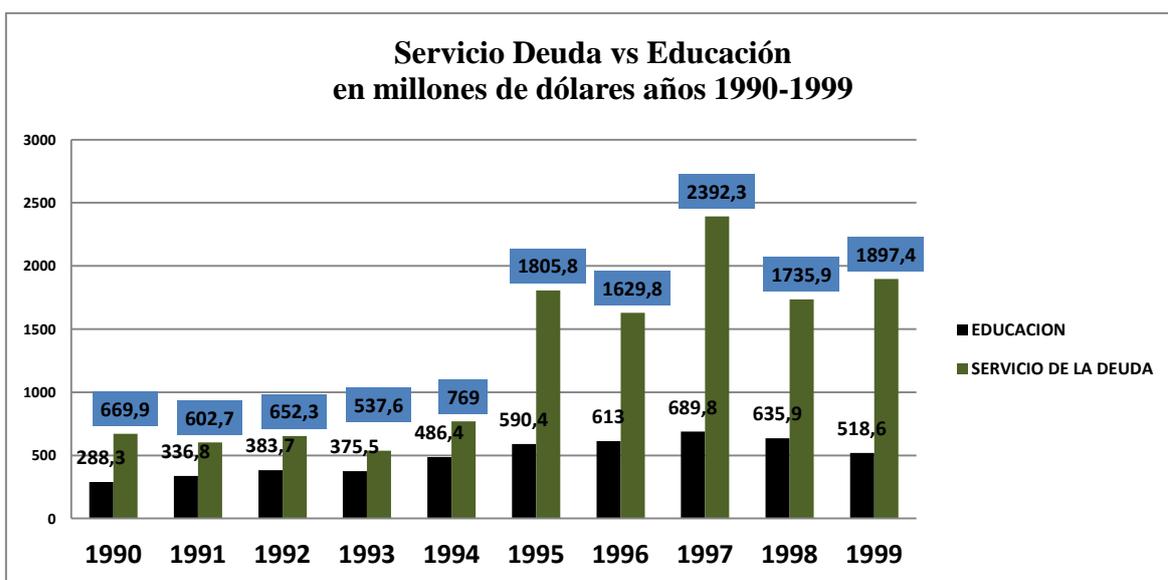
Cobro de derechos de matrícula para toda la enseñanza pública superior combinado con préstamos, impuestos y otros sistemas para permitir que los estudiantes necesitados demoren los pagos hasta que obtengan ingresos y con planes de becas para vencer la resistencia de los pobres a acumular deudas con cargo a ganancias futuras inciertas (Banco Mundial, 1996: 11-12).

Es así que al reducirse el Estado a un papel minimalista, el sector social fue el que sufrió el mayor impacto de esta situación, entre ellos el campo de la educación vio recortado su presupuesto, al contrario del servicio de la deuda que alcanzó un elevado porcentaje del presupuesto anual.

El sistema educativo ecuatoriano durante dichos años no fue inmune al influjo de los organismos multilaterales de crédito y cooperación y prácticamente estuvo dirigido por éstos a través de sus técnicos expertos, que desconocían en muchos casos la realidad propia de cada país e imponían agendas similares a toda Latinoamérica, condicionando el cumplimiento de éstas a la concesión de préstamos, los cuales a su vez servían principalmente para pagar la deuda externa contraída con ellos (Coraggio y Torres, 1999:11-13).

² La teoría neoliberal señalaba su adhesión a los principios de mercado libre sustentados por la economía neoclásica, pero además a la teoría de la “mano invisible de mercado” que postulaba Adam Smith, donde el mercado era el mejor mecanismo que regulaba todo (Harvey 2007:27)

Gráfico N° 1



Fuente: Boletín N° 1786 de diciembre 2000 del Banco Central del Ecuador. Elaboración propia.

El gráfico N° 1 muestra que durante el período 1990 – 1999, el valor destinado al pago del servicio de la deuda pública total representa más del doble de lo destinado al sector educación, por ejemplo en el año 1994 se invirtió 486.4 millones de dólares en educación y se pagó por deuda total 769 millones de dólares, según datos en base a caja extraídos del boletín N° 1786 de diciembre del 2000 del Banco Central del Ecuador (BCE), cumpliéndose al pie de la letra el postulado neoliberal, de reducir el papel del Estado en el sector social y dentro de éste en el educativo.

En el Ecuador en los años noventa, la *obligatoriedad* de la educación, radicaba únicamente en los niveles básicos: pre-primario, primario y básico³. En el año 1996 al aprobarse la reforma curricular⁴, en el gobierno neoliberal de Sixto Durán Ballén la educación básica se la estructuró de la siguiente manera: el último año del antiguo preescolar o jardín de infantes, se unió a la primaria de seis grados y a los tres años del ciclo básico de la secundaria, total diez años de escolaridad obligatoria (Ponce, 2010: 37).

³Art. 67 de la Constitución de 1998: “La educación pública será laica en todos sus niveles, obligatoria hasta el nivel básico (...)”.

⁴ La Reforma Curricular Consensuada que estuvo vigente a partir de febrero de 1996, contiene el nuevo pensum de la educación básica ecuatoriana, los lineamientos curriculares referidos al tratamiento de las prioridades transversales del currículo, las destrezas fundamentales y los contenidos mínimos obligatorios para cada año y las recomendaciones metodológicas generales para cada área de estudio (Consejo Nacional de Educación, 1996:3).

Estas políticas educativas implementadas, como ya lo mencionamos, dependieron en gran parte de los actores involucrados y de los intereses que éstos representaban. Los principales organismos externos que direccionaron la política educativa en nuestro país fueron: el PNUD, UNICEF, UNESCO, GTZ, BM, y el BID (Hidalgo, 2011:62-63).

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que debió ser el rector de la política educativa en el país, tuvo un papel secundario y debilitado, porque además de su estructura ineficiente, perdió la rectoría de los dos principales proyectos/programas que funcionaron, el Proyecto EB/PRODEC y PROMECEB que fueron gestionados por el BM/BIRF y BID respectivamente y que se institucionalizaron en la mayoría de los casos a través de Unidades Ejecutoras (Arcos, 2008: 48).

Ante el evidente debilitamiento del MEC y por ende, el deterioro de la educación fiscal, debido al bajo presupuesto asignado⁵ al sector, y el arancelamiento de la misma (“aporte voluntario” de padres de familia), a maestros mal pagados⁶ y poco capacitados, paros recurrentes⁷ e injerencia política del Movimiento Popular Democrático (MPD) en el sector educativo⁸; la clase media⁹ abandonó la educación

⁵ El presupuesto destinado a educación entre los años 1980 y 1996 bajó del 30% al 13% y del 4.5% al 2.9% en relación al PIB (Paladines 2011: 119 y 125).

⁶ La remuneración total de un maestro con el título de licenciado en el año 1994 era de 317.757,88 sucres (140.10 USD) y la remuneración básica total de un trabajador en general 279.427 sucres (123.20 USD). Fuente: Archivos de Nómina de la Red Educativa Q-7. Tipo de cambio promedio en ese año 1 dólar igual 2268 sucres. Fuente: Boletín N° 1786 del BCE de diciembre de 2000.

En la actualidad un maestro con título de licenciado y 8 horas diarias de trabajo tiene una remuneración mensual de 817,00 USD (Fuente: LOEI Art. 113 # 4. “Categoría G: Es la categoría de ingreso a la carrera docente pública en los casos en que el título sea de licenciado en ciencias de la educación”, esta categoría según la disposición transitoria quinta de la misma ley equivale a la remuneración de Servidor Público 1), versus la remuneración de un trabajador del sector privado en general de 318,00 USD. Fuente: Acuerdo N° 215 del MRL de 26 diciembre 2012, que fija las RMU del sector privado.

Lo citado demuestra la precariedad de la RMU de un docente en los noventa, la cual estaba casi a la par de un trabajador sin ninguna preparación académica.

⁷ Entre los años 1974 - 1993, se realizaron 28 huelgas (15 nacionales y 13 locales) con 325 días de suspensión (Mosquera Violeta, 2000: 125).

⁸ El Partido Político MPD, controlaba al magisterio fiscal ecuatoriano con fines partidistas y electorales, este partido tiene su historial desde “El PCMLE o Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador, que fue fundado en 1964, por medio de una división del tradicional Partido *Comunista del Ecuador* (PCE). Sobre esta división, curiosamente, actuaron dos poderes externos: la *Central Intelligence Agency* (CIA), como ha sido documentado por la obra de Philip Agee, en la que se narra cómo los agentes asalariados de la CIA fueron infiltrados en el Comité Central del PCE y luego propiciaron su escisión. Y, por otra parte, operó sobre esa división la *Agencia de Noticias de la República Popular China en Quito*, en esos años, según le fue revelado a uno de los autores de este artículo, por un funcionario del Partido Comunista Chino, en su visita a Beijín en 1994. El MPD, o *Movimiento Popular Democrático* apareció en 1978 y no es sino el brazo electoral de aquél. Fuente: Ecuador: La Alianza de la Derecha y el Corporativismo en el <<PUTCH>> del 30 de septiembre de 2010” (Quintero, Rafael y Silva, 2011:26-27).

⁹ La clase media baja debido principalmente a los recurrentes paros del magisterio fiscal, prefirió trasladar a sus hijos a la educación privada: escuelas religiosas y laicas de costos accesibles y no siempre de calidad. Cabe aclarar que las clases media alta y alta, siempre mantuvo a sus hijos en la educación privada de élite.

pública y se trasladó e impulsó la educación privada tanto laica como confesional en busca de calidad, acorde a sus nuevas expectativas y a la par de los retos que imponía la globalización (Arcos,2008: 42). Todo este fracaso, a decir de Carlos Paladines sirvió para que:

(...) los defensores del neoliberalismo presentaran la debacle educativa como fruto del intervencionismo desarrollista del Estado en educación; responsabilizaran a la educación fiscal de todos los males y en más de un caso presentaran a la educación privada como un dechado de virtudes y éxitos, por lo que plantearon como necesario reasignar los recursos destinados a los diferentes niveles de educación, reducir las abultadas burocracias centrales, municipalizar la educación¹⁰, flexibilizar el régimen laboral, (...). La conclusión final fue que la salida de la crisis de la educación, no era otra que promover la iniciativa privada en la educación (Paladines, 2011: 170-171).

Por lo expuesto, y al seguirse este recetario en el ámbito educativo, a través de los proyectos/programas financiados por los organismos internacionales de crédito, se cumplió uno de los fuertes postulados neoliberales: privatizaciones e inversión mínima en el sector social, esto último se operó a través de una novedosa estrategia: la focalización.

1.2 Focalización de la educación

Iniciaremos contextualizando a la focalización en el sector social. Así Carlos Molina, del Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico (INDES/BID), menciona a la *focalización* como contraria a la universalización y como una característica preponderante del *modelo de protección para pobres*; manifiesta que la focalización sigue una filosofía neoliberal, bajo el principio: la población que cuenta con recursos está en mejores condiciones que el Estado para satisfacer sus propias necesidades; por consiguiente, sólo aquella parte de la ciudadanía que no tiene recursos, es a la que debe direccionarse de manera exclusiva el apoyo estatal (Molina, 2005: 3-4, la cursiva es

La educación privada se concentró en las grandes ciudades, así en Guayaquil la educación particular alcanzó el 70% de la matrícula en el nivel primario y el 60% del nivel secundario (Paladines, 2011:127).

¹⁰ Municipalizar la educación consiste en pasar las competencias de la educación a los municipios, lo cual tuvo mucha oposición en nuestro país, así según Edgar Isch escribe en su artículo País Adentro “Otra vez buscan la municipalización de la educación”, de 11 de junio de 2008, disponible en <http://www.voltairenet.org/article157421.html> (visitada el 16 de noviembre 2013), a pesar que los Municipios son parte del Estado, se estaría creando una educación privada, por cuanto estas instituciones al no contar con recursos tendrían que cobrar vía pensiones a los padres de familia, con lo que la calidad educativa se relacionaría con la capacidad de pago, creando tipos de educación según los sectores sociales.

añadida). Cita además como otra característica importante de este modelo, la implementación de sus programas mediante la canalización de los recursos por fuera de las instituciones públicas tradicionales¹¹, haciendo tambalear la estructura de las mismas (Molina, 2005: 4), es decir dirigiéndolos directamente a las unidades que ejecutan las políticas por ejemplo las Redes Escolares o Centros Educativos.

A criterio de Coraggio, la focalización implica segmentar la población en dos sectores: “los que tienen servicios básicos gratuitos o subsidiados (los pobres) que tienden a ser de menor calidad y los que obtienen servicios más amplios, a través del mercado, incluyendo servicios básicos de mejor calidad” (Coraggio y Torres, 1999:27). Susana Araujo, Directora Ejecutiva del Proyecto EB/PRODEC, afirmaba que:

Una política de mejoramiento de la calidad de la educación debe focalizar sus programas de acuerdo a las necesidades más apremiantes. Es recomendable priorizar en primer término a la educación básica, y focalizar a las áreas más pobres. Generalmente las escuelas que atienden a la población más deprimida están en las zonas rurales y urbano marginales. Focalizar la inversión en las zonas que históricamente han estado abandonadas responde a un sentido de equidad social y de discriminación positiva (Araujo, 1995:24).

Bajo esta concepción, el creciente endeudamiento externo, los atrasos generados en el servicio de la deuda e intereses y por ende el imperativo de pagar la misma¹², el afán de “racionalizar el gasto público y la necesidad de lograr que la política pública social llegue efectivamente a los sectores más pobres” (Ocampo, 2008:39), fueron los argumentos esgrimidos por el gobierno y por los organismos internacionales de crédito para adoptar estas políticas, proyectos y programas en el sector educativo, orientados a poblaciones más vulnerables y direccionados a zonas urbano- marginales y rurales, tradicionalmente con problemas de acceso y permanencia en el sistema educativo, dando paso, en el caso ecuatoriano, a la creación de los CEMs Rurales y Urbano Marginales.

¹¹ Como ejemplo de estas instituciones públicas tradicionales, tenemos los Ministerios del sector social, en el caso de Ecuador: Salud, Educación, etc.

¹² La deuda externa total del país, incluido intereses por atrasos en el año 1989 ascendía a 11.365,90 millones de dólares y en el año 1994 13757,80. USD. Los intereses por retrasos en los pagos dentro de los mismos períodos eran de 1447,40 millones de dólares y 3.317,40, respectivamente. Fuente: Boletín N° 1774 de diciembre de 1999

Si hacemos un análisis de la política de focalización en el campo educativo utilizada en Ecuador, claramente se deduce que contradice totalmente la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que en su numeral 1 dice “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”. Además según lo expresado por Gentili:

El derecho a la educación, como derecho humano fundamental, o pertenece a todos, o no pertenece a nadie. Y si no pertenece a nadie el principio democrático sobre el cual se debe sustentar todo proyecto de sociedad igualitaria y emancipada de poderes arbitrarios y totalitarios, se debilita o desvanece. Esto es lo que diferencia el valor público y político de la educación como derecho de todos, contra el principio mercantilizado y privatizador de la educación como un derecho individual que solo adquiere relevancia en la medida que es capaz de crear valores en el mercado (Gentili, 2010:30).

Lo expuesto corrobora que la focalización rompe el principio de universalidad en el campo social y educativo, y lo que hace es “fomentar la dualidad social”, justamente porque produce una división entre los que son “merecedores” de la intervención social del Estado y los que no, porque pueden conseguir tales servicios mediante el intercambio mercantil. Así la ayuda que se brinda a los pobres es solo para quienes se comprueba que no tienen medios de vida para proveerse de tales bienes y servicios. Esto tiene efectos de estratificación social y genera una estigmatización de sus destinatarios (Esping-Andersen, 1993: 44).

En el caso de Ecuador, la estratificación en el campo educativo se produce al separar la educación gratuita fiscal para los pobres versus la educación arancelada o mercantilizada para los sectores medios y más acomodados, que al tener toda clase de recursos materiales y pedagógicos pueden exigir y proveerse de mejores estándares de calidad, con lo que se ahondan más las brechas existentes.

Siguiendo a Esping-Andersen, la desmercantilización de los derechos sociales, (por ejemplo el derecho a la educación) se produciría cuando se preste un servicio como un asunto de derecho y las personas se liberen de la dependencia del mercado. A nuestro entender esto se daría cuando se pueda garantizar una igualdad real en el acceso, permanencia y egreso al sector educativo, salud y seguridad social y que el bienestar no

dependa del mercado y su “relación con el circuito monetario”, además de que la calidad del servicio educativo según la oferta privada y oficial no sean diferentes (Esping-Andersen, 1993: 41, 44).

Como conclusión y acogiendo el criterio de Ocampo, lo ideal sería utilizar en el sector social, por ejemplo para el caso de la educación, una estrategia basada en la universalidad y la solidaridad para combatir la desigualdad y la pobreza en América Latina, “la evidencia estadística demuestra que los efectos redistributivos del gasto público social son más importantes cuanto mayor es la cobertura de los servicios sociales; es decir, que la mejor focalización es una política universal” (Ocampo, 2008:1).

Contrario a este criterio, en nuestro país en el contexto de los noventa, se aplicó en el sector educativo una estrategia focalizadora. Ésta estuvo asociada a una nueva política centrada en la organización o gestión escolar, mediante el trabajo de los Centros Educativos o Redes Educativas, promovidos por la instrumentación de proyectos y programas como: PROMECEB, EB/PRODEC, PROANDES y Redes Amigas.

1.3 Creación y funcionamiento de los Centros Educativos Matrices o Redes Escolares Urbano Marginales

Como se indicó anteriormente, en el país ha habido algunos proyectos/programas direccionados discursivamente a “mejorar” la educación, tanto en cobertura como en calidad. Entre estos destacan aquellos que asociaron mejoramiento de la calidad con cambios en los esquemas de la gestión escolar. Así inicialmente corresponde hablar sobre los CEMs Urbano Marginales, que estuvieron gestionados por el proyecto EB/PRODEC, el cual funcionó de 1992 a 1998, y se planteó dos grandes objetivos: mejoramiento de la calidad de la educación básica especialmente en las zonas urbanas de bajos ingresos utilizando como *estrategia los CEMs Urbano Marginales*; y mejoramiento de la eficiencia del sector educativo, mediante el fortalecimiento institucional del propio Ministerio de Educación (EB/PRODEC, 1991:7).

Arcos, manifiesta que este proyecto, funcionó como una especie de ministerio paralelo, con un estatuto especial para contratación y remuneraciones, lo que lo convirtió en objeto de ataque de la burocracia ministerial y en un apetecido botón político de los ministros de educación de turno. Manifiesta además que en corto tiempo los proyectos financiados con préstamos internacional, se convirtieron en islotes de

modernidad, aislados, asediados y con poca legitimidad, lo que dejó como consecuencia un Ministerio de Educación con un débil rol político y normativo y una engorrosa ejecución de los proyectos, que los hizo demorar más de lo previsto (Arcos, 2008:28).

El objetivo inmediato de *mejorar la calidad de la educación básica*, según el EB/PRODEC, contribuiría además al logro de otros objetivos sectoriales y sociales, entre los cuales cabe mencionar:

- ✓ Mejora de la eficiencia interna del sistema escolar público, al reducir las tasas de deserción y repitencia en el segmento de la población escolar, donde son más altas.
- ✓ Reducción de la distancia entre los rendimientos escolares de los segmentos más pobres de la población urbana y el resto, mejorando la equidad del sistema escolar en su conjunto.
- ✓ Contribución a mejorar la capacidad de los beneficiarios de esta Programa, para continuar su proceso escolar (EB/PRODEC, 1991:7).

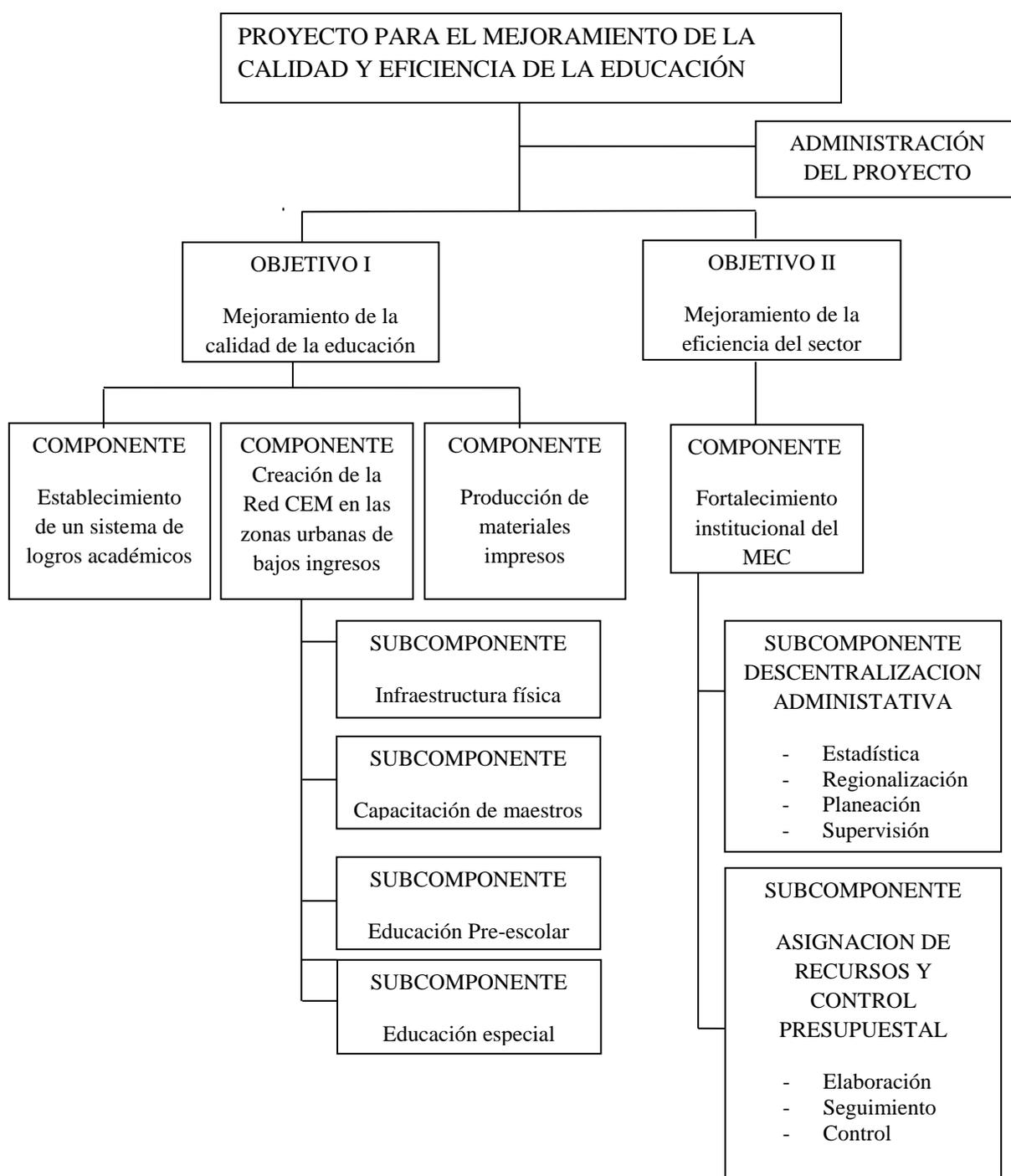
El otro objetivo inmediato *mejorar la eficiencia del sector educativo*, a través del fortalecimiento institucional del MEC, a su vez contribuiría a “mejorar su capacidad de diagnóstico y su capacidad innovativa para adecuar sus programas y acciones en general a las necesidades de grupos específicos, que pueda aplicarse en el futuro en otros proyectos especiales” (EB/PRODEC, 1991:7). Los resultados finales esperados de este proyecto, entre otros fueron:

- ✓ Racionalización de la red escolar urbana.
- ✓ Construcción, adecuación y equipamiento de Centros Educativos Matrices Urbanos (CEM).
- ✓ Mejoramiento profesional del personal docente en servicio en zonas urbanas de bajos ingresos.
- ✓ Creación de un sistema nacional de evaluación educativa.
- ✓ Diseño, producción y distribución de material impreso para la educación básica.
- ✓ Estudios sobre innovaciones pedagógicas en la educación básica y media.
- ✓ Fortalecimiento de la capacidad de asignación de recursos y control presupuestal del MEC.
- ✓ Una mayor *descentralización* administrativa del MEC y de las direcciones provinciales de educación (EB/PRODEC, 1991:7, la cursiva es añadida).

Para cumplir los objetivos propuestos, el proyecto fue estructurado de la siguiente manera a saber:

Gráfico N° 2

Estructura del Proyecto EB/PRODEC



Fuente: EB/PRODEC, 1991:6

Para coadyuvar al cumplimiento del objetivo I, *Mejoramiento de la calidad de la educación*, en el gobierno de Sixto Durán Ballén, mediante Acuerdo Ministerial N°

6060 de 19 de noviembre de 1993, publicado en Registro Oficial N° 331 de 7 de diciembre del mismo año se crearon los CEMs en sectores urbano marginales del país, siguiendo la corriente del resto de países de Latinoamérica y como una estrategia de focalización en el sistema educativo ecuatoriano, según Luna se los consideró como “una versión particular de la equidad en el período” (Luna y Astorga, 2011:300). Se trataba del segundo componente del mencionado objetivo, el cual vinculaba calidad educativa con cambios en la gestión escolar (Minteguiaga, 2011).

La implementación de los CEMs se la realizó en zonas definidas como “homogéneas”¹³, bajo criterios de focalización geográfica y social, por lo cual para su implementación inicial se escogieron sectores urbano marginales de las ciudades de Quito y Guayaquil, donde se crearon catorce Centros Educativos Matrices en total: 6 en Quito y 8 en Guayaquil. Su población objetivo fueron niños de 5 a 14 años de edad escolarizados en tales centros.

Un CEM Urbano Marginal, estaba compuesto por un conjunto de entre 15 a 30 planteles educativos, tenía una población aproximada de 6000 alumnos, ofertaba servicios desde primero a décimo año de educación básica y contaba con un plantel central equipado con infraestructura que hacía de sede administrativa y financiera de toda la red, a través de la cual el Ministerio de Finanzas, situaba los recursos para el funcionamiento de todas las instituciones perteneciente a él.

Entre los objetivos de los CEMs estaban: a) mejorar la calidad de la educación básica; b) la capacitación docente y según se lo enuncia en el artículo 4, literal b del Reglamento Especial de los Centros Educativos Matrices expedido el 17 de marzo de 1995 y c) “*descentralizar* la administración educativa en los aspectos presupuestario, administrativo y técnico-pedagógico”. Se los concibió además como una experiencia piloto para la aplicación de la Reforma Curricular Consensuada¹⁴. Cabe anotar que, en

¹³ Según estudios del SIISE, “Para ubicar los CEM se utilizó la metodología conocida como “el mapa escolar”, utilizando variables educativas, indicadores demográficos y socio económicos: calidad de vivienda, hacinamiento, acceso a agua y alcantarillado, asistencia escolar y capacidad económica de la zona” (Vos y otros, 2000:60). Véase SIISE Ecuador 1999, crisis económica y protección social. Quito, Ediciones Abya-Yala.

Según Susana Araujo, Directora del EB/PRODEC de ese entonces, las etapas de diseño y estructuración de los CEM se lo desarrolló en las direcciones provinciales de educación, se seleccionaron las áreas más pobres, se investigaron las necesidades de las investigaciones educativas y las condiciones socioeconómicas de las poblaciones que asistían a estas. A nivel central se analizaron los mapas de pobreza y se priorizaron las áreas o cantones con mayores índices de pobreza (Araujo, 1996:38).

¹⁴ Esta reforma consensuada se socializó con varios sectores afines al sector educativo, fue aprobada en 1996 y entre sus puntos principales, extendió la educación básica de 6 a 10 años, se adelantó el ingreso, de 6 a 5 años y el enfoque del currículo cambió de contenidos a uno de destrezas. Fuente: Ministerio de Educación, 1996.

la época que nos ocupa (1992-1998), las nociones de desconcentración y descentralización, presentaban importantes ambigüedades en cuanto a su conceptualización (Minteguiaga, 2011). Así el proyecto EB-PRODEC, se refería a los CEM como “una nueva forma de gestión a nivel *descentralizado* que permita a un grupo de escuelas planificar su propio desarrollo”, pero también decía que una estrategia para mejorar la calidad de la educación debía ser a nivel *descentralizado o desconcentrado* y que una mayor *descentralización* garantizaba el mejor nivel de llegada de los cambios a las escuelas (Araujo, 1995:23, la cursiva es añadida), por lo que los dos conceptos se los utilizaba como sinónimos y sin diferenciaciones.

A decir de Paladines, el objetivo oculto de la creación de las Redes Educativas (Centros Educativos), fue crear estructuras educativas descentralizadas, pedagógica, administrativa y financieramente, con una clara política neoliberal, como estrategia tendiente a entregar la gestión y administración educativa a actores privados¹⁵, en desmedro del papel protagónico que en el sector social debía ejercer el Estado, lo cual implicaba focalizar la educación pública solo a nivel de sectores más pobres y vulnerables (Paladines, 2002:6).

Por lo expuesto, en la creación de estos centros educativos matrices, en primer lugar se aplicó una política discriminadora de focalización al direccionar sólo a sectores pobres y pertenecientes a ciertas áreas geográficas deprimidas, el presupuesto gubernamental educativo.

Unas de las estrategias de acción de los CEMs fueron la conformación y funciones asignadas a los Consejos Directivos, en los cuales intervenían por un padre de familia y un miembro de la comunidad. Entre las funciones de estos organismos constaban que éstos abarquen el quehacer educativo y tomen las decisiones en los aspectos administrativo y financiero, de tal manera que las escuelas (junto a la comunidad y padres de familia) tuvieran “responsabilidad” en el manejo de los recursos y se hicieran cargo de los gastos educativos.

¹⁵ Una estrategia tendiente a entregar la gestión y administración educativa a actores privados, se dio a través de los padres de familia y la comunidad, tal como se lo evidencia en el Reglamento de los CEM de fecha 17 de marzo de 1995, que en sus Art. 27 y 28 habla sobre el comité consultivo comunitario y el consejo de padres de familia, donde se delega funciones que le competen a la autoridad educativa, a estas instancias privadas, con lo que se pretendía debilitar la capacidad de gobierno del Estado por parte de actores internacionales, cuyas políticas privilegiaban al sector privado de élite, en desmedro de las clases menos privilegiadas.

Lo anterior, se confirma en la conformación de los Comités Consultivos Comunitarios, organismos que tenían un nivel asesor en la estructura de los CEMs, porque de siete miembros que lo conformaban, tres debían ser padres de familia y uno miembro de las organizaciones comunitarias. Entre las funciones de estos comités según consta en el Reglamento Especial de Centros Educativos Matrices de fecha 17 de marzo de 1995, artículo 27, estaban:

“c) Proponer a las autoridades del CEM y *colaborar* con ellas en actividades que signifiquen mejoras físicas, administrativas y educativas de los planteles. d) Impulsar, en coordinación con las autoridades del CEM, relaciones más amplias y profundas con instancias de la sociedad civil local, que potencien la *autogestión* de la red”.

Así, al oficializar la denominada “autogestión” y trasladar competencias a los padres de familia, queda evidenciado el trasfondo de la política, deslindar al Estado de su responsabilidad de cumplir con su obligación de la gratuidad de la educación básica para toda la población en edad de tener pleno usufructo de ella.

A continuación se presenta un cuadro resumen con los principales sucesos que se dieron cronológicamente en la creación y funcionamiento de los CEMs o Redes Urbano Marginales, elaborado en base a criterios de interés para la presente investigación.

En la columna *presupuesto/ financiamiento*, se describe el mecanismo como se efectuó través de tiempo la asignación presupuestaria fiscal y otros aportes del sector privado, hacia los CEMS y posteriormente a las Redes, para cubrir sus gastos de funcionamiento.

En la columna *aspecto pedagógico*, se enuncian las instituciones que estaban a cargo de la dotación de libros y la capacitación docente.

En la siguiente columna, *recursos humanos*, se presentan cómo y en qué proporción se manejaron las partidas presupuestarias del personal docente y administrativo de los CEMs. En la columna *infraestructura y mobiliario* se describe a cargo de que entidades estuvo la construcción de infraestructura y equipamiento de los CEMs. En la última columna se enuncia la normativa que amparó estos aspectos.

Cuadro N° 2

Principales acontecimientos en el marco de la creación y funcionamiento de los CEMs o Redes Urbano Marginales en Ecuador, años 1992-2012*

Años	Presupuesto/ financiamiento: Recursos de operación	Aspecto Pedagógico: libros y capacitación docente	Recursos Humanos: partidas docentes y administrativos	Infraestructura y equipamiento	Normativa
1992					Acuerdo Ministerial N° 394, Reglamento Especial de los CEM Urbano Marginales
1993				Construcción de edificios de los planteles central y adecuación de locales escolares por la unidad Coordinadora del Proyecto	Acuerdo Ministerial N° 6060, Creación de los CEM en Quito y Guayaquil
1994	<ul style="list-style-type: none"> - Asignación del presupuesto a los CEMs desde Ministerio de Finanzas. - Aportes de padres de familia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación a los docentes y directivos de los CEMs por parte del EB/PRODEC. - Capacitaciones esporádicas al resto de docentes a nivel país, por medio de la Dirección Nacional de Capacitación e Investigación (DINACAPED). 	<ul style="list-style-type: none"> - CEMs encargados del manejo administrativo de 8% de partidas docentes y 100% de personal administrativo. - Direcciones provinciales: encargadas del manejo del 92% de partidas docentes de los CEMs. 	Construcción de edificios del plantel central y adecuación de locales escolares por la unidad Coordinadora del Proyecto.	
1995	Igual	Igual	Igual	Dotación de mobiliario y	Acuerdo Ministerial

				herramientas mayores a las escuelas pertenecientes a los CEMs por la unidad Coordinadora del Proyecto	N° 1368, Reglament o Especial de los CEM
1996	Igual	- Capacitación a los docentes y directivos de los CEMs por parte del EB/PRODEC. - Dotación de libros y cuadernos de trabajo elaborados en base a la Reforma Curricular a los estudiantes pertenecientes a escuelas de los CEMs, por parte del EB/PRODEC.	Igual	Igual	Reforma Curricular Consensuada para la Educación Básica.
1997	Igual	Igual	Igual	Igual	
1998	Igual	Igual	Igual	Igual	
1999	Igual	Capacitaciones intermitentes a los docentes de todo el país por medio de la Dirección Nacional de Mejoramiento Profesional (DINAMEP).	Igual	Construcciones esporádicas y dotación de mobiliario realizadas por los GADs provinciales o municipales a petición expresa y luego de un largo trámite realizado por autoridades de los establecimientos educativos.	
2000	Igual	Igual	Igual	Se incrementa	

				donación de computadores por parte de los GADs provinciales y municipales.	
2001	- Asignación del presupuesto a las <i>Redes</i> desde Ministerio de Finanzas. - Aportes de padres de familia	Igual	Igual	Igual	Acuerdo ministerial N° 1085, Reglamentación Especial para la Gestión de las Redes Educativas Urbano Marginales y Rurales
2002	Igual	Nada	Igual	Igual	
2003	Igual	Igual	Igual	- Construcciones escolares y equipamiento a cargo del DINSE, a solicitud de autoridades de establecimientos educativos y luego de un largo trámite. - Los GADs siguen con las construcciones esporádicas y dotación de mobiliario y computadores.	Creación de la DINSE, Decreto Ejecutivo 487, publicado en Registro Oficial 104 de junio 2003.
2004	Igual	Igual	Igual	Igual	
2005	Igual	Igual	Igual	Igual	
2006	Igual	Igual	Igual	Igual	Plan Decenal de Educación

					2006-2015
2007	<p>-Asignación presupuestaria a las Redes desde Ministerio de Finanzas.</p> <p>- Se incrementa presupuesto fiscal a través del “Bono matrícula”</p> <p>-Eliminación de aportes padres de familia.</p>	<p>- Dotación de textos de las áreas básicas a estudiantes de nivel básico de establecimientos fiscales, fiscomisionales y municipales de todo el país por parte del gobierno.</p> <p>- Capacitaciones intermitentes a los docentes de todo el país por medio de la Dirección Nacional de Mejoramiento Profesional (DINAMEP).</p>	Igual	Igual	Acuerdo Ministerial N° 103, Reglamentación para la gestión de las Redes Educativas Rurales y Urbano Marginales Hispánicas.
2008	Igual	Igual	Igual	<p>- Igual</p> <p>- Además se puede adquirir bienes del presupuesto del “Bono Matrícula”</p>	Constitución de la República del Ecuador
2009	Igual	Igual	Igual	Igual	
2010	Igual	Igual	Igual	Igual	Acuerdo Ministerial 390, expedición de primer Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos del MINEDUC

2011	Igual	<ul style="list-style-type: none"> - Dotación de textos de las áreas básicas a estudiantes de nivel básico de establecimientos fiscales, fiscomisionales y municipales de todo el país por parte del gobierno. - Capacitación a través del programa SÍPROFE 	Igual	Igual	Expedición de la LOEI.
2012	Igual	<ul style="list-style-type: none"> - A más de los textos de nivel básico, se incrementa la entrega de textos al bachillerato en áreas básicas y adicionalmente libros de inglés desde 8vo año hasta bachillerato, a estudiantes de nivel básico de establecimientos fiscales, fiscomisionales y municipales de todo el país, por parte del gobierno. - Capacitación a través del programa SÍPROFE 	Igual	<ul style="list-style-type: none"> - Desaparece la DINSE, los GAD Municipales deben encargarse de las construcciones escolares, bajo la rectoría del MINEDUC (no pueden realizarlo independientemente), pero todavía no han asumido esta competencia. - Equipamiento de locales escolares a cargo de Ministerio de Educación a través de las Dirección Nacional de Recursos Educativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo Ministerial N° 20, expedición de Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos, vigente. - Varios Acuerdos Ministeriales de creación de 140 Distritos Educativos.

Fuente: Documentos legales citados en la última columna. Elaboración propia. Nota*: Se toma como fecha de inicio el año 1992, porque fue la fecha que se emitió el primer reglamento de los CEM Urbano Marginales.

Uno de los CEMs que funcionó en la ciudad de Quito, fue el CEM Q-7, el mismo que se constituye en el *estudio de caso* de la presente investigación. A continuación se presenta información y su respectivo análisis.

1.4 El Centro Educativo Matriz Q-7

Dentro de la creación de los centros matrices de corte urbano marginal, estuvo inmerso el Centro Educativo Matriz Q-7. Se creó mediante Acuerdo Ministerial N° 6060 de 19 de noviembre de 1993, en el sector suroccidente de la ciudad de Quito, pero empezó a funcionar con presupuesto desde el año 1994. Cabe aclarar que a partir del 18 de julio de 2001, con la expedición del nuevo Reglamento Especial para la Gestión de las Redes Educativas Urbano Marginales y Rurales, los CEMs pasaron a denominarse Redes Escolares.

Se conformó inicialmente con 15 instituciones educativas fiscales, posteriormente con la salida de unas e ingreso de otras, quedó definitivamente conformada por 13 establecimientos educativos¹⁶, que daban cabida en el año 2006 a 5.600 estudiantes aproximadamente, con una oferta desde primero a décimo año de educación básica. Su plantel central, que hizo de sede administrativa, desde donde se ejecutó el proyecto y debía realizarse la planificación para la Red, fue la Escuela Ciudad de San Gabriel que se encuentra ubicada parroquia de Solanda del Distrito Metropolitano de Quito.

Cuadro N° 3
Instituciones Educativas que originalmente conformaron el CEM Q-7 en el año 1993

N°	Plantel educativo	Oferta educativa	Ubicación geográfica
1	Escuela Ciudad de San Gabriel	Primero a décimo año de educación básica	Suroccidente de Quito, Parroquia Solanda.

¹⁶ Por voluntad propia y luego de hacer el trámite respectivo en la Dirección Provincial de Educación de Pichincha salieron de la Red Q-7 las escuelas República de Rumania, Rafael León Larrea, Unidad Educativa Oswaldo Guayasamín y el Preprimario Blanca Martínez de Tinajero, e ingresaron bajo las mismas condiciones la Escuela Pablo Neruda, ubicada en la Ciudadela Reino de Quito y el Preprimario Reino de Quito, ubicado en la ciudadela del mismo nombre. Fuente: archivos de la Red Educativa Q-7, año 1996.

2	Escuela Concentración Deportiva de Pichincha, sección matutina	Primero a séptimo año de educación básica	Suroccidente de Quito, Parroquia San Bartolo
3	Escuela Concentración Deportiva de Pichincha, sección vespertina	Segundo a séptimo año de educación básica	Suroccidente de Quito, Parroquia San Bartolo
4	Escuela Gonzalo Zaldumbide	Segundo a séptimo año de educación básica	Suroccidente de Quito, Parroquia La Magdalena.
5	Escuela Ing. Patricio Espinosa Bermeo.	Segundo a séptimo año de educación básica	Suroccidente de Quito, Parroquia La Magdalena Alta.
6	Escuela República de Irak	Segundo a séptimo año de educación básica	Suroccidente de Quito, Parroquia Chilibulo
7	Preprimaria Blanca Martínez de Tinajero	Primer año de educación básica	Suroccidente de Quito, Parroquia La Mena.
8	Escuela José Miguel Leoro Vásquez	Segundo a séptimo año de educación	Suroccidente de Quito, Parroquia La Mena
9	Escuela Coronel Oswaldo Vaca Lara	Segundo a séptimo año de educación	Suroccidente de Quito, Parroquia La Mena
10	Escuela Río Santiago	Segundo a séptimo año de educación	Suroccidente de Quito, Parroquia la Mena
11	Escuela Dr. Camilo Gallegos	Segundo a séptimo año de educación	Suroccidente de Quito Parroquia La Mena
12	Unidad Educativa Oswaldo Guayasamín	Primero a séptimo año educación básica	Suroccidente de Quito, Parroquia San Bartolo
13	Jardín de Infantes Mercedes Gonzáles de Moscoso.	Primer año educación básica	Suroccidente de Quito, Parroquia La Mena
14	Escuela Rafael León Larrea	Segundo a séptimo año de educación	Suroccidente de Quito, Parroquia La Mena
15	Escuela República de Rumania	Segundo a séptimo año de educación	Suroccidente de Quito, Parroquia La Mena

Fuente: Acuerdo N° 6060 de 19 de noviembre de 1993, creación de los CEM. Elaboración propia.

Cuadro N° 4

Instituciones Educativas que conformaron el CEM Q-7 a partir del año 1995

N°	Plantel Educativo	Oferta educativa	Ubicación geográfica
1	Escuela Ciudad de San Gabriel	Primero a décimo año de educación básica	Suroccidente de Quito Parroquia Solanda.
2	Escuela Concentración Deportiva de Pichincha, sección matutina	Primero a séptimo año de educación básica	Suroccidente de Quito, Parroquia San Bartolo.
3	Escuela Concentración Deportiva de Pichincha, sección vespertina	Segundo a séptimo año de educación básica	Suroccidente de Quito, Parroquia San Bartolo.
4	Escuela Gonzalo Zaldumbide	Segundo a séptimo año de educación básica	Suroccidente de Quito, Parroquia La Magdalena.

5	Escuela Ing. Patricio Espinosa Bermeo.	Segundo a séptimo año de educación básica	Suroccidente de Quito, Parroquia La Magdalena.
6	Escuela República de Irak	Segundo a séptimo año de educación básica	Suroccidente de Quito, Parroquia Chilibulo.
7	Escuela José Miguel Leoro Vásquez	Segundo a séptimo año de educación	Suroccidente de Quito, Parroquia La Mena
8	Escuela Coronel Oswaldo Vaca Lara	Segundo a séptimo año de educación	Suroccidente de Quito, Parroquia La Mena
9	Escuela Río Santiago	Segundo a séptimo año de educación	Suroccidente de Quito, Parroquia la Mena
10	Escuela Dr. Camilo Gallegos	Segundo a séptimo año de educación	Suroccidente de Quito, Parroquia La Mena.
11	Jardín de Infantes Mercedes Gonzáles de Moscoso.	Primer año educación básica	Suroccidente de Quito, Parroquia La Mena .
12	Escuela Pablo Neruda	Segundo a séptimo año de educación	Suroccidente de Quito, Parroquia La Mena.
13	Jardín de Infantes Reino de Quito	Primer año educación básica	Suroccidente de Quito, Parroquia La Mena

Fuente: Acuerdo N° 6060 de 19 de noviembre de 1993, creación de los CEMs y documentos internos del CEM Q-7. Elaboración propia.

El proyecto EB/PRODEC, en el año 1994 levantó y construyó la infraestructura del plantel central y realizó mejoras en el resto de escuelas que conformaron el CEM; dotó de mobiliario, textos y cuadernos de trabajo; pero quedó pendiente el equipamiento de talleres y de la biblioteca central. En cuanto a capacitación del personal docente, se realizaron varios cursos y talleres hasta el año 1998, que el proyecto terminó su intervención. Una manera de capacitación innovadora implementada en la Red Q-7 fueron los círculos de estudio.

Éstos constituyeron una capacitación desde adentro, donde los maestros ya no trabajaban aislados, sino que recurrían a una metodología de acción participativa y mediante reuniones compartían experiencias sobre lo que hacían, por qué lo hacían, cómo lo hacían y para qué lo hacían, “con el propósito de aprender y construir conocimientos, alternativas y estrategias para mejorar la práctica educativa” (EB/PRODEC, s.d:7).

En cuanto al presupuesto asignado, resultó insuficiente para cubrir todas las demandas de los planteles del CEM, este déficit lo suplían en cada escuela con el “aporte voluntario” que entregaban los padres de familia y con las cuotas extras¹⁷, que se pedían en cada grado para

¹⁷ A más del “aporte voluntario” que era el oficial y autorizado, existían las cuotas extras que se las acordaba en reunión de padres de familia de cada paralelo al inicio de cada año lectivo y que servían para compra de materiales didácticos, fotocopias, agasajos por

cubrir principalmente gastos relativos a la adquisición de material didáctico, al mantenimiento de pupitres y de la infraestructura, agasajos, sesiones solemnes, etc. Es decir con la denominada autogestión comunitaria y de padres de familia.

Cuadro N° 5
“Aporte voluntario” de padres de familia a nivel nacional años 1997-2007

N°	Año fiscal	Aporte voluntario de padres de familia autorizado por el Ministerio de Educación
1	1997	70.000 sucres, anual por niño (15,82 USD, tipo de cambio: 1 dólar igual 4.425 sucres)
2	1998	85.000 sucres anual por niño (12,56 USD, tipo de cambio: 1 dólar igual 6.765 sucres)
3	1999	100.000 sucres anual por niño (5,04 USD, tipo de cambio: 1 dólar igual 19.858 sucres)
4	2000	8,00 USD anual por padre de familia, 1,00 USD por cada estudiante para carné y libreta
5	2001	11,00 USD anual por padre de familia 2,00 USD por cada estudiante para carné y libreta
6	2002	12,00 USD anual por padre de familia
7	2003	15,00 USD anual por padre de familia
8	2004	25,00 USD anual por padre de familia
9	2005	25,00 USD anual por padre de familia
10	2006	25,00 USD anual por padre de familia
11	2007 en adelante	0,00 USD de aporte.

Fuente: a) Oficios Circulares de inicio de cada año lectivo, emitidas por el Ministerio de Educación y Direcciones Provinciales de Educación. B) Boletín Estadístico N° 1786 de diciembre de 2000 del BCE, Elaboración propia.

Este mal llamado “aporte voluntario”, que no era otra cosa que un arancelamiento encubierto de la educación fiscal, fue dado de baja recién en el año 2007 por el Gobierno de Rafael Correa y fue reemplazado por el denominado *bono matrícula* que asumió el MINEDUC y que fue incorporado al presupuesto fiscal de cada escuela y colegio público y fiscomisional, de acuerdo al número de estudiantes.

día del niño y la familia, día del maestro, navidad, pintura del aula y pupitres, entre otros. El valor no era uniforme para todos los grados, dependía del consenso de los padres de familia y del nivel de persuasión del maestro. Fuente: archivos personales.

En cuanto a la estructura organizacional, La Red Educativa Q-7 funcionó *parcialmente* hasta el año 2010, que el Ministerio de Educación cambió el modelo de gestión a nivel nacional, con la estructura aprobada, mediante Acuerdo N° 1085 del 18 de julio del 2001. Funcionó parcialmente porque por resolución de la asamblea general de directivos y profesores de la Red Q-7 del año 2002 no se ejecutó totalmente el esquema de gestión que formalmente debía implementarse desde el año 2001, y se mantuvo en parte la estructura organizacional anterior, que fue aprobada por el Ministro de Educación y Cultura mediante Acuerdo Ministerial N° 1368 de fecha 17 de marzo de 1995, al cual se le hicieron modificaciones y adaptaciones según se presentaron las circunstancias. A continuación se presenta un cuadro explicativo de lo afirmado.

Cuadro N° 6

Estructura orgánica comparativa, CEM Q-7, años 1995-2001 y Red Q-7 años 2001-2010*

Nivel	Componentes (Según Acuerdo Ministerial N° 1368 de marzo de 1995, Reglamento Especial de los Centros Educativos Matrices, CEM)	Componentes (Según Acuerdo ministerial N° 1085 de julio de 2001. Reglamento Especial para la Gestión de las Redes Educativas Urbano Marginales y Rurales).	Conformación discrecional de la estructura de la Red Educativa Q-7, años 2001-2010
Directivo	<ul style="list-style-type: none"> - Junta General de directivos y profesores - Consejo Directivo - Director/a de Red - Subdirector/a de Red 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo de Red - Director/a de Red - Subdirector/a de Red 	<ul style="list-style-type: none"> - Junta General de directivos y profesores - Consejo Directivo - Director/a de Red - Subdirector/a de Red
Asesor	<ul style="list-style-type: none"> - Comité consultivo comunitario - Consejo central de padres de familia - Organización estudiantil 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo de directivos y profesores de la Red - Asamblea general de comités central de padres de familia - Junta general de directivos de las escuelas de la red - Comité central de padres de familia de la red - Gobierno estudiantil de la red - Gobierno estudiantil de las escuelas de la 	<ul style="list-style-type: none"> - Supervisión escolar de educación de Pichincha (UTE 6).

		red - Consejo de aula.	
Operativo	- Directores de escuelas de la Red - Docentes de la Red - Consejos Técnicos de escuelas de la Red - Comisiones - Servicio de orientación educativa y apoyo psicológico.	- Directores de las escuelas de la red - Docentes de la Red - Consejos Técnicos de las escuelas de la red - Comisiones permanentes y especiales - Servicio de orientación y apoyo psicopedagógico.	- Directores de escuelas de la Red - Docentes de la Red - Consejos Técnicos de escuelas de la Red - Comisiones - Servicio de orientación educativa y apoyo psicológico.
De Apoyo	- Secretaría - Colecturía - Biblioteca	- Secretaría - Colecturía - Biblioteca - Conserjería	- Secretaría - Colecturía - Biblioteca
De Servicio	- Guardianía - Conserjería		- Guardianía - Conserjería

Fuente: Ministerio de Educación: Acuerdos N° 1368 de marzo de 1995 y 1085 de julio de 2001. Elaboración propia. Nota: * La fecha corresponde a los años en que se emitieron los reglamentos, en base a los cuales se hace el análisis.

Pese a lo estipulado en Reglamento de las Redes Educativas del año 2001 y por decisión de la Junta General de Directivos y Profesores de la Red, en la práctica no se llegó a conformar el Consejo de Red, que era el máximo organismo en la toma de decisiones, con un representante de padres de familia y con un miembro de la comunidad como lo indicaba el artículo 15 del mencionado reglamento de las Redes. La razón era que se pensaba que habría interferencia¹⁸ en asuntos administrativos y financieros, con las autoridades de las Redes. Así, únicamente sus miembros fueron docentes y directivos de la Red, según consta en los archivos y actas de la Red Q-7.

En cuanto al personal docente, solo se llegó a concretar el traspaso del 8% de partidas docentes desde la Dirección Provincial de Educación de Pichincha hasta las Redes, porque hubo resistencia dentro del Ministerio de Educación y de la Supervisión Provincial, que veían esto como una pérdida de espacios de poder (Araujo, 1995: 42) y por parte de la UNE porque que lo veían como una forma de perder control respecto al

¹⁸ Existía celo por parte de las autoridades y docentes, porque pensaban que los padres de familia se inmiscuirían demasiado en las actividades y decisiones administrativa y técnico pedagógicas de la Red Q-7.

manejo de información de los cargos docentes y un paso a la privatización de la educación¹⁹.

En el ámbito financiero, la Red funcionó con los escasos recursos asignados por el gobierno central a través del Ministerio de Finanzas. En el año 2007, se incrementó en 24.941 dólares el presupuesto asignado la Red, rubro que correspondía al bono matrícula y reemplazaba el aporte de padres de familia, hasta llegar en el año 2013 a 117.688,09 dólares²⁰.

Esta forma de asignación de recursos aplicada a partir del 2007 por el gobierno actual, si bien aumentó en cuanto a monto, conservó el modelo anterior de los años noventa, es decir se entregó directamente los recursos a las Redes, con lo cual se conservó la idea que el financiamiento educativo debe descentralizarse y manejarse directamente a través de las Redes y el conjunto de instituciones educativas que la conforman.

Algunos estudiosos del quehacer educativo, han realizado análisis de los resultados e impactos que han tenido los CEMs o las Redes Escolares en nuestro país²¹. A continuación se presentan los más relevantes de acuerdo a los objetivos de la presente investigación, hemos acogido alguno de ellos y se los presenta conjugándolos con los propios.

1.5 Resultados e impactos de los Centros Educativos Matrices o Redes Escolares Urbano Marginales

Existen escasas evaluaciones sobre los resultados que generaron los programas y proyectos financiados con fondos internacionales en el campo educativo en Ecuador, y menos aún evaluaciones que hayan adquirido estatus público y sean de irrestricto acceso. Muchas de ellas han quedado en poder de las Unidades Ejecutoras y en manos, directamente, de los expertos técnicos y consultores que participaron en su elaboración.

¹⁹Texto basado en una ponencia presentada por Edgar Isch en representación de la UNE, en septiembre de 1999 en Quito decía: “La privatización, allí donde el magisterio y los padres de familia se han opuesto, no requiere obligatoriamente que el edificio e incluso el sueldo docentes dejen de ser cubiertos por el Estado. Mediante mecanismos como “Redes Amigas”, apadrinamiento de la escuela por una empresa u otras afines, esa empresa que invierte se convierte en determinadora de lo que sucede en el plantel escolar y mediante bonificaciones pretende poner a los maestros a su servicio. De esta manera, ese espacio público llamado escuela fiscal pasa a servir a propósitos de la empresa privada y eso es privatización de su funcionamiento y finalidades. De manera disimulada, aprovechándose del uso de recursos estatales, pero privatización en última instancia” (ISCH, 1999).

²⁰ Datos tomados de los Presupuestos anuales de la Entidad Operativa Desconcentrada 140-5460 Red Educativa Q-7.

²¹ Entre quienes han presentado estudios y análisis de las Redes Escolares, de los cuales hemos realizado consultas y tomado datos, podemos citar a: Analía Minteguiaga, Gordon Whitman, FLACSO, Carlos Arcos, entre otros.

Por ello se ha realizado un gran trabajo a fin de capturar la mayor cantidad de información documental y bibliográfica sobre tales evaluaciones.

Respecto al EB/PRODEC se puede decir que se encontró muy reducido material y exiguas referencias a la temática de la gestión educativa . De tales evaluaciones se desprende que:

En la parte administrativa, sobre el manejo de recursos humanos docentes, a pesar que los CEMs Urbano Marginales funcionaban formalmente bajo una administración descentralizada, en la práctica esta política funcionó bajo un sistema *desconcentrado*, porque se mantuvo el control central, vía Direcciones Provinciales, (Fundación Ecuador, 1995:15). Es decir la gestión de recursos humanos no se hacía mayoritariamente (92%) mediante los CEMs, sino a través de Direcciones Provinciales Educación.

En el ámbito presupuestario y/o financiero, los CEMs funcionaron como “unidades ejecutoras presupuestarias”, con recursos asignados directamente por el Ministerio de Finanzas hacia los CEMs, sin la intermediación del Ministerio de Educación. Luego a partir del año 2008 con la implementación de la herramienta informática e-SIGEF operaron bajo una forma desconcentrada, como unidad financiera dependiente del Ministerio de Educación, como funcionan el resto de colegios del país, por lo tanto su presupuesto se lo asignaba desde este Ministerio. Los recursos presupuestarios se los destinaba para gastos de funcionamiento de los planteles que conformaban la Red, remuneraciones del personal administrativo y una mínima proporción para remuneraciones de docentes (8%), porque en su mayor parte los maestros siguieron con su partida presupuestaria dentro de las Direcciones Provinciales de Educación.

En el aspecto pedagógico, los estudiantes de los CEMs Urbano Marginales recibieron de la Unidad Coordinadora del Proyecto libros y cuadernos de trabajo diseñados con la Reforma Curricular Consensuada, y los docentes fueron capacitados en reforma curricular y en el manejo de estos recursos pedagógicos.

En cuanto a la infraestructura y mobiliario el EB/PRODEC, construyó en todos los planteles centrales de los CEMs, edificaciones nuevas y funcionales y realizó reparaciones y adecuaciones de los locales del resto de escuelas pertenecientes a éstos,

además dotó de mobiliario (pupitres, mesas, escritorios y sillas) a todas las escuelas de los mismos.

Según Rob Vos, el EB/PRODEC, durante su período de ejecución desarrolló “una amplia experiencia y capacidad de gestión”. Sin embargo, el proyecto se vio “afectado por frecuentes cambios de dirección debido a la inestabilidad de los gobiernos del período”, lo cual le ocasionó retrasos en el cumplimiento de sus actividades. El costo del programa por beneficiario fue de \$ 108, por alumno/por año, los costos administrativos ascendieron al 7% durante su período de ejecución (Vos y otros, 1999:172)

Un logro del proyecto EB/PRODEC y como novedad se montó el Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos (SNMLA).

La misión de la supervisión del proyecto EB/PRODEC, en marzo de 1997, señalaba algunas deficiencias en cuanto a la administración y ejecución del proyecto, tales como una conducción incoherente, falta de ejecución del presupuesto codificado, realización de una serie de gastos innecesarios y sin seguir los procedimientos adecuados, todo lo cual repercutía en el funcionamiento de los CEMs (Paladines, 2011:172).

El fortalecimiento institucional del MEC, uno de los objetivos del proyecto EB/PRODEC, se cumplió en forma muy parcialmente: el orgánico funcional permaneció intacto, la reducción de personal fue mínimo, la expedición de una nueva normativa para un renovado modelo de gestión educativa al año 2002 seguía en trámite, y los procesos de desconcentración y descentralización del Estado Central hacia instancias menores del gobierno y a las comunidades locales, las ejecutó el MEC al margen de los proyectos financiados con fondos internacionales (Paladines, 2002:9), es decir funcionaban bajo lógicas paralelas y desconectadas.

Particularizando el caso de la Red Educativa Q-7, los resultados obtenidos se los puede resumir en los siguientes aspectos, los cuales prácticamente no cambian del cuadro general de todos los CEMs o Redes que operaron:

En lo referente a la administración del personal docente, al igual que en la generalidad de las redes, solo se llegó a concretar el traspaso del 8% de partidas,²² desde la Dirección Provincial de Educación de Pichincha hacia la Red Q-7.

En el ámbito presupuestario y/o financiero, la Red Q-7 funcionó con escasos recursos asignados por el gobierno central a través del Ministerio de Finanzas, a discreción y sin tomar en cuenta las necesidades reales de los establecimientos educativos que la conformaban, y posteriormente como “Entidad Operativa Desconcentrada” (EOD) del Ministerio de Educación, con rubros destinados al pago de un 8% de con partidas pertenecientes a la Red (el 92% continuaron con sus partidas presupuestarias dentro del presupuesto de la Dirección Provincial de Educación de Pichincha), al pago de servicios básicos del plantel central (de igual manera los servicios básicos del resto de escuelas de la Red se siguieron pagando en Dirección Provincial), mantenimiento de mobiliario e infraestructura y compra de suministros y materiales para todas las escuelas perteneciente a la Red.

En el aspecto pedagógico, lo positivo y que contribuyó a la integración de todo el personal docente perteneciente a la Red y a su crecimiento personal y profesional, a decir de la Magister Norma Salinas, Directora de la Red Educativa Q-7, fue el relacionado con la capacitación a directivos en lo concerniente a legislación educativa, manejo presupuestario y planificación estratégica, etc.; y a los docentes de aula sobre reforma educativa, manejo de los textos de las áreas de Lenguaje y Comunicación, Matemática, Estudios Sociales y Ciencias Naturales, evaluación de los aprendizajes, atención a los estudiantes con necesidades educativas especiales, articulación entre primeros y segundos año, etc.

En cuanto a la infraestructura y mobiliario el EB/PRODEC, construyó en la escuela “Ciudad de San Gabriel” plantel central del CEM Q-7, un edificio nuevo y funcional y realizó reparaciones y adecuaciones de los locales del resto de escuelas. Además dotó de mobiliario (pupitres) a todas las escuelas del CEM.

Relevamiento de impactos

En términos generales una evaluación de impacto busca analizar si el programa tuvo los efectos que se esperaban, es decir, se trata de ver si los cambios ocurridos se deben

²² De 188 partidas que conformaban el personal de nombramiento de la Red Q-7 en el año 2000, apenas 15 partidas constaban en el distributivo de remuneraciones de la Red Q-7, lo que equivale a un 8%. Fuente: Archivos del área financiera de la Red Q-7.

exclusivamente a la aplicación del programa y no a otras variables intervinientes (FLACSO, 2005:33).

A continuación se presentan algunos análisis de impactos de gestión del proyecto que inauguró los CEMs Urbano Marginales en el país.

Uno de los objetivos del proyecto fue contribuir a mejorar la calidad de la educación básica en el país (objetivo I), sin embargo, el aporte brindado no fue representativo, eso lo demuestran los resultados de las pruebas de aprendizaje “Aprendo” aplicadas en las escuelas pertenecientes a los CEMs, apoyadas por este proyecto, en las cuales los alumnos no pudieron alcanzar resultados superiores a los de otras escuelas públicas, lo rescatable fue que se empezaron a generar debates a nivel de amplios sectores de la sociedad civil y los medios de comunicación, que se preocuparon ante tan magros resultados, lo cual sirvió para alentar el debate de la necesidad de una reforma educativa (Arcos, 2008:49, 50).

En cuanto a gestión, los impactos generados por este proyecto fueron mínimos, porque luego que terminó su ejecución (1998), los CEMs Urbano Marginales, siguieron ligados únicamente en el aspecto presupuestario; en el ámbito administrativo continuaron dependiendo de las Direcciones Provinciales de Educación, de las que nunca se desligaron por completo.

Whitman²³ al referirse al impacto de las reformas educativas en Ecuador, financiadas internacionalmente, manifiesta que “la calidad de la educación se refiere al aprendizaje del estudiante”, pero esto es muchas veces inflado con otros factores, importantes (infraestructura), pero no relacionados directamente con el aprendizaje, por lo que la única manera de saber si los proyectos EB/PRODEC; PROMECEB o Redes Amigas, mejoraron la calidad de la educación, es observar directamente a los alumnos en las aulas y ver la calidad de su trabajo intelectual y concluye diciendo (luego de un estudio realizado a nivel de escuelas) que la mayoría de maestros no pusieron en práctica la reforma curricular, pese a las capacitaciones recibidas, *por ende el impacto generado fue mínimo* (Whitman, 2008:71, 78).

Haciendo un balance en general de la intervención de todos los proyectos/programas en el campo educativo, la posición oficial del Ministerio de

²³ PhD Harvard Law School, realizó esta investigación mediante una beca otorgada por la Comisión Fulbright y el soporte académico e institucional de la FLACSO-Ecuador.

Educación, en un balance presentado en el 2002, al referirse al impacto de aquellos con préstamos internacionales, consideró insatisfactorios los resultados en términos de mejoramiento de la calidad de la educación básica, en especial aquellos implementados en el país, durante la década del 90, concluyendo que la decisión de operar intervenciones fuera del Ministerio de Educación redujo el valor de sus inversiones no produciendo cambios de largo aliento en el sector educativo. (FLACSO, 2005:10).

En concordancia con Paladines y para concluir se puede afirmar que los CEMs o Redes Escolares Urbano Marginales, no lograron echar raíces en el sistema educativo ecuatoriano y por su falta de sostenibilidad pasaron a la historia sin pena ni gloria, su relación costo-beneficio y la tasa de rentabilidad que constituye una de las categorías centrales que definen un quehacer de calidad, tampoco fueron medidos (Paladines, 2002:9).

Una visión particular del impacto de las Redes Escolares y por experiencia propia, es que éste fue mínimo, porque de lo que se conoce, no se dio seguimiento a los proyectos implementados, y que cuando éstos terminaron, las redes quedaron en el limbo, por falta de apoyo de las autoridades competentes, por lo que prácticamente fue un proyecto más, una experiencia más, que no permitió conocer a ciencia cierta los resultados, los logros y debilidades, que hubieran aportado al mejoramiento de la gestión educativa.

CAPÍTULO II

Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Educativa

Con el afán de no repetir los errores del pasado, y direccionar la política pública en el ámbito educativo, ahora sí bajo la rectoría del Ministerio de Educación, al asumir la presidencia Rafael Correa y como uno de los principales ejes de su gobierno priorizó el campo educativo. Entre las acciones destacadas está el diseño e instrumentación de un Nuevo Modelo de Gestión Educativa (NMGE). Formal y discursivamente se planteó avanzar en la universalización de la educación pública (lo cual supondría romper con la lógica focalizadora de tiempos anteriores), en la acción directiva del Ministerio de Educación y ya no la para-institucionalidad de Unidades Ejecutoras o Coordinadoras de Proyectos Internacionales o la disfuncionalidad y el exceso de “burocracia” de las Direcciones Provinciales y, por supuesto, en el acercamiento entre el Estado y la comunidad a fin de brindar un mejor servicio educativo en los territorios.

En este marco, en el presente capítulo se analizará el centralismo en Ecuador y su evolución histórica, los procesos de descentralización y desconcentración del Estado que se han dado a partir de la expedición de la Constitución del 2008, la emisión e implementación de un Nuevo Modelo de Gestión Educativa para el Ministerio de Educación y al final se tratará, por ser estudio de caso, la creación del Circuito Educativo N°6 de la parroquia Solanda.

2.1 Un recorrido por la historia: Ecuador un Estado “centralizado”

Antes de realizar el análisis del centralismo en el Ecuador, y para contextualizarlo, según Rodrigo Borja Cevallos²⁴, centralismo es “la tendencia hacia la centralización exagerada, indebida o inconveniente de la autoridad en la organización política y administrativa del Estado”, dice además que “ (...) es la forma de organización estatal en que las principales competencias legislativas, ejecutivas y judiciales dependen de los órganos centrales de gobierno, con jurisdicción en todo el territorio nacional” (Borja, 2002:144-146).

El Ministerio de Educación acorde con esta visión de que el país funcionaba bajo un modelo centralizador imperante en el país, generó un diagnóstico crítico y con éste soluciones.

²⁴ Presidente constitucional de la República del Ecuador, por el Partido Izquierda Democrática, período 1988-1992

El Estado y en particular el sector educativo, adolecía de múltiples falencias, tales como una estructura centralizada y vertical, falta de roles claros y duplicidad de funciones en sus dependencias, entidades autónomas con mucha independencia sin una línea de coordinación con respecto al Ministerio y una estructura orgánica desactualizada, con dos niveles de desconcentración: 3 Subsecretarías Regionales y 24 Direcciones Provinciales ubicadas en las capitales provinciales y muchas veces de difícil acceso para habitantes de zonas rurales (Ministerio de Educación, 2009:2).

Las Direcciones Provinciales de Educación, eran las responsables de la organización, planificación y aplicación de todo el sistema educativo; su estructura orgánica similar a la planta central del Ministerio de Educación reproducía un sistema disfuncional que no permitía acercar los servicios educativos a la ciudadanía (Ministerio de Educación, 2009:4).

Dentro de este diagnóstico institucional, en el año 2005, surgió en el país, en contraste con los grupos de antaño²⁵, que se debilitaron y dividieron internamente, una nueva forma de expresión ciudadana urbana²⁶, que mediante movilizaciones, alianzas y articulaciones, provocaron la caída de la presidencia de la República del Coronel Lucio Gutiérrez, y desembocó en la convergencia de un nuevo movimiento político, Alianza País. A través de su líder Rafael Correa Delgado, alcanzó la Presidencia de la República en el año 2007, con lo cual se abrió un nuevo camino hacia la transformación del Estado centralista a uno descentralizado y desconcentrado (Luna y Astorga, 2011:302-303).

Ahora nuevamente y como veremos a lo largo de este capítulo, hacia el siglo XXI reaparece un discurso crítico hacia la excesiva centralización estatal y la necesidad de producir dinámicas de descentralización y desconcentración sobre el mismo.

2.2 La descentralización a partir de la Constitución del 2008

Si bien como ya hemos señalado, la descentralización se la ha venido promoviendo desde la época neoliberal, bajo las premisas de modernización y achicamiento del Estado, se la entendía bajo un sentido específico que involucraba la delegación a

²⁵ Confederación de Nacionalidades indígenas, MPD, partidos políticos tradicionales (partidocracia), sindicatos públicos, etc.

²⁶ Los “forajidos” se autodenominó un movimiento ciudadano conformado por los sectores juveniles y de mujeres que participaron con creativas formas de lucha para cuestionar un sistema político corrupto y proponiendo la refundación de la República sobre nuevas bases éticas, democráticas y de transformación.

empresas mixtas o privadas, la prestación de servicios públicos, mediante la concesión, asociación, capitalización o traspaso de la propiedad accionaria (Congreso Nacional, 1993).

Asimismo si bien se transfirieron competencias hacia los gobiernos seccionales, no hubo la correlación con los recursos distribuidos. Sumado a ello la falta de capacidad de gestión de estos gobiernos, no prosperó y por ende no tuvo mayor impacto social (PND, 2012-2015:9).

Este fracaso se debió posiblemente a que la descentralización fuera entendida como un fin y no como un medio para alcanzar un proyecto de país, porque éste nunca estuvo delineado y quedó siempre relegado, por intereses de los gobiernos de turno y las élites económicas dominantes (Larrea, 2012:102).

Según Virgilio Hernández²⁷, existirían al menos tres posiciones respecto a la descentralización:

- La descentralización como un medio para la gobernabilidad,
- la visión neoliberal; y
- otras visiones alternativas.

La primera visión contribuye a la estabilidad política y responde a la necesidad de ampliar los espacios de representatividad y poder por parte de actores locales en la vida nacional; la visión neoliberal enmarca a la descentralización dentro del proceso de reducción del tamaño del Estado y tiende a pasar funciones del Estado a niveles subnacionales o a la empresa privada, con el argumento de lograr mayor eficiencia y eficacia, pero lo que ha acarreado en el pasado fue mayor inequidad e incremento de la pobreza, porque las acciones de los gobiernos locales no estuvieron coordinadas a los programas nacionales y no fueron sostenibles en términos fiscales.

La tercera visión de descentralización, responde a una perspectiva alternativa y “es vista como un medio para reducir la heterogeneidad estructural de la economía, mejorar la distribución del ingreso y combatir la pobreza y la inequidad” (Hernández, cit. por Larrea, 2012:102-104).

La concepción de descentralización que empieza a funcionar desde 2007 en el país, responde a una visión que podría considerarse “alternativa” y emerge de la

²⁷ Asamblea de Alianza País, citado por Ana María Larrea en Modo de Desarrollo Organizacional Territorial y Cambio Constitucional en el Ecuador, pág.102.

Constitución del 2008. Ésta *implica la transferencia de competencias y recursos*²⁸ en los ámbitos, político, económico y administrativo, de tal manera que la administración central se desprende de manera obligatoria y definitiva de poderes, y se los otorga en el caso de Ecuador a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), para que las ejerzan autónomamente en sus territorios, por medio de sus autoridades electas por votación popular, “hecho que significa una importante ruptura con el anterior modelo de descentralización voluntario, inequitativo y secesionista” (SENPLADES, 2013:87).

Para que se cumplan estas condiciones la posición del gobierno, representada por la institución que lideró dicho proceso (SENPLADES) señalaba que:

El diseño de una nueva organización de la gestión pública en el territorio implica aclarar las competencias, facultades y atribuciones en la administración central y en los distintos niveles de gobierno, estableciendo las fuentes de recursos para el cumplimiento de las responsabilidades e identificando los espacios de articulación de la implementación de la política pública. Se trata de anclar el Estado a los territorios y de acercar las demandas ciudadanas a un específico entramado institucional que las procese (SENPLADES, 2009:49).

Desde este lugar, la descentralización entonces, debe ser entendida como “una estrategia de organización del Estado, para cumplir de manera eficiente sus objetivos y garantizar el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía”, en cualquier parte del territorio nacional que se encuentren (SENPLADES, 2009b:398).

Con el fin de avanzar en la construcción de ese nuevo modelo de Estado y enmarcado en la Constitución de la República de Ecuador (CRE), se expidió en octubre de 2010 el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que reguló la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias. En su artículo 1 sostiene:

Ámbito.- Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía

²⁸ El artículo 107 del COOTAD nos habla de Recursos y dice que “La transferencia de las competencias irá acompañada de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos correspondientes, los cuales, en ningún caso, podrán ser inferiores a los que destina el gobierno central para el ejercicio de dichas competencias”.

política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial (Asamblea Nacional, 2011).

En la misma línea, “el 31 de enero de 2011 se instaló el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias, el Consejo Nacional de Competencias (CNC), encargado de organizar e implementar el proceso de descentralización”, organismo que el 1 de marzo de 2012, aprobó el Plan Nacional de Descentralización (PND) 2012-2015, “instrumento que dota de horizonte de sentido, al proceso de descentralización” (SENPLADES, 2013: 87), actualmente el Plan está en etapa de implementación y está transfiriendo facultades, recursos, productos y servicios a los GADs.

2.3 La desconcentración de servicios públicos

“Fortalecer el Estado no es centralizar el Estado. Por el contrario, es construir un Estado fuerte, con múltiples centros: desconcentrado y descentralizado” (SENPLADES, 2013:80). Es así, que en esta hoja de ruta, “el Ecuador propuso cambiar su modelo de desarrollo, antes el desarrollo era entendido solo como progreso y crecimiento económico, en la actualidad y desde el enfoque del Buen Vivir, el ser humano constituye el motivo y el fin del desarrollo” (SENPLADES, 2012:2).

Según la SENPLADES, para alcanzar un desarrollo equitativo y equilibrado y por ende el Buen Vivir, es indispensable la transformación del Estado, con el fin de garantizar la distribución y provisión de servicios de calidad para la ciudadanía, por lo cual se planteó como estrategia promover una verdadera desconcentración del Estado, que rompa el esquema concentrado en los tres polos de desarrollo: Quito, Guayaquil y Cuenca, el cual generaba desigualdades, al tener localidades completamente desatendidas e impedía el desarrollo de las mismas. La apuesta del actual Gobierno fue desestructurar el carácter excluyente de la antigua organización territorial “para consolidar una estructura estatal cercana, que considere las distintas realidades locales en sus acciones, que cubra todo el territorio nacional y que desencadene un ejercicio de redistribución del poder”(SENPLADES, 2013:89).

En esta línea, *la desconcentración* implica trasladar los servicios que ofrece una entidad de nivel nacional (ministerio) hacia una de sus dependencias de nivel zonal, provincial, distrital o circuital, con el fin de acercar los servicios a la ciudadanía. La entidad nacional conserva la rectoría, controla y asegura la calidad y buen cumplimiento de los servicios (SENPLADES, 2012:3).

En la senda de la descentralización y desconcentración de la función ejecutiva, la SENPLADES diseñó una matriz de competencias para todos los ministerios con el fin de definir ámbitos de acción a nivel nacional y eliminar superposición de funciones y desperdicio de recursos y lograr “estructuras orgánicas sectoriales capaces de aterrizar su política pública en el territorio” (SENPLADES, 2009a: 50). Así se definieron aquellos productos y servicios que se desconcentrarán en el territorio y los que serán descentralizados a los GADs. Posterior a ello se realizó la definición de la tipología de desconcentración, resultado de lo cual se dividieron en cuatro grupos a los Ministerios. Adicional a ello se planteó la regionalización de la planificación con el fin de articular lo nacional a lo local (SENPLADES, 2009a:51-52).

Cuadro N° 7

Ministerios y sus facultades por nivel de desconcentración

Tipología de desconcentración	Ministerio	Facultades	Nivel
Privativa: Las facultades de rectoría, planificación, regulación y coordinación se ejercen desde el nivel nacional.	Ministerios de: Defensa Nacional; Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Finanzas; Gobierno y Policía	Rectoría, planificación, regulación, control y coordinación	Nivel Central
Alta desconcentración y baja descentralización	Ministerios de: Educación, Salud Pública, Relaciones Laborales, Industrias y Productividad	Rectoría, planificación, regulación y control. Planificación regional y coordinación del sistema.	Nivel central Nivel regional o intermedio

		Coordinación y gestión	Nivel local
Alta descentralización y baja desconcentración	Ministerios de: Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Ambiente; Turismo; Cultura; Deporte; Desarrollo Urbano y Vivienda; Inclusión Económica Social; Planificación; Pueblos y Participación.	Rectoría, planificación, regulación y control. Planificación regional y coordinación del sistema. Planificación y gestión	Nivel central Nivel intermedio Nivel local
Sectores estratégicos: diversas modalidades de gestión y/o alianzas público/privadas	Ministerio de Electricidad y Energías Renovables, Minas y Petróleos, Transportes y Obras Públicas, Agua.	Rectoría, planificación, regulación y control. Regulación y planificación. Gestión para la prestación de servicios públicos	Nivel central Nivel regional Nivel local

Fuente: Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009, SENPLADES, 2009:50,51. Elaboración propia.

En la continuación de misma senda, la SENPLADES afirma que:

Para facilitar el acceso a los servicios públicos a lo largo del territorio, el Gobierno de la Revolución Ciudadana ha desarrollado una reestructuración institucional de la administración pública nivel nacional. Fue así que se conformaron nueve zonas de planificación²⁹, ciento cuarenta distritos y mil ciento treinta y cuatro circuitos administrativos de planificación, para hacer efectiva la distribución territorial de la acción pública y desconcentrar los servicios que ofrecen las distintas carteras de Estado. En este marco de acción, se han definido modelos de gestión desconcentrada para las entidades públicas (ministerios, secretarías, institutos, entre otros), con la finalidad de garantizar la presencia institucional del Estado a lo largo y ancho del país (SENPLADES, 2013:89).

²⁹Zona 1: Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos; zonas 2: Pichincha (excepto Quito), Napo, Orellana; Zona 3: Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza; zona 4: Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas; zona 5: Santa Elena, Guayas (excepto Guayaquil, Samborondón, Durán), Bolívar, Los Ríos Galápagos; zona 6: Cañar, Azuay, Morona Santiago; zona 7: El Oro, Loja, Zamora Chinchipe; zona 8: Guayaquil, Samborondón, Durán; zona 9: Distrito Metropolitano de Quito.

Alineados a estos preceptos legales, distintos ministerios, especialmente los del sector social (educación, salud), de seguridad y justicia, en la actualidad realizan su planificación y organización institucional de prestación de servicios públicos a nivel de distritos y circuitos, lo que les permite atender de manera diferente a los territorios³⁰ (SENPLADES, 2013:89), es así que el Ministerio de Educación, ha implementado su nuevo modelo de gestión desconcentrado y descentralizado con el fin de ofertar servicios de calidad y calidez cercanos a las localidades.

2.4 Nuevo Modelo de Gestión Educativa desconcentrado y descentralizado

Para aplicar la normativa vigente el MINEDUC, “desde julio de 2008, inició una serie de reflexiones, foros y debates, para definir un NMGE y determinar las responsabilidades en cada nivel de gestión, así como los perfiles y competencias de sus servidores” (Ministerio de Educación, 2011:2), en reemplazo al modelo centralizado existente, con el afán de coadyuvar a la reforma democrática del Estado. En la misma línea, la CRE expedida en octubre de 2008, en su artículo 27 sostiene:

La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; (...) La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional.

Avanzando en el proceso de construcción, en el año 2009, se estructuró el proyecto para implementar el nuevo modelo de gestión, con cinco componentes:

Cuadro N° 8

Componentes del Proyecto del Nuevo Modelo de Gestión Educativa

N°	Componente	Subcomponente	Presupuesto Aprobado
1	Reestructuración	a) Procesos b) Recursos Humanos	\$ 21.150.000,00
2	Territorialización		116.000,00
3	Equipamiento e infraestructura		33.142.000,00

³⁰ La atención a la ciudadanía, en el Ministerio de Educación en la actualidad llega a nivel distrital, porque aún no se encuentran funcionando los circuitos educativos.

4	Automatización		168.000,00
5	Gobiernos Escolares		\$150.500,00
	Total proyecto		\$ 54.726.500,00

Fuente: Proyecto Nuevo Modelo de Gestión Educativa, 2009:41-43. Elaboración propia.

Una vez concluido el proceso, el Ministerio de Educación, con el fin de incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y articulación del sector público, en concordancia con la CRE, el PNBV, La LOEI y el Plan Decenal de Educación 2006-2015, en junio de 2010, mediante Acuerdo Ministerial N° 390-10, puso en vigencia un Nuevo Modelo de Gestión Educativa (NMGE), que fue reemplazado en enero de 2012, con el Acuerdo N° 020-2012 que definió el NMGE que se encuentra vigente, el cual “se sustenta en la filosofía y enfoque de gestión por procesos determinando claramente su reordenamiento orgánico a través de la identificación de procesos, usuarios, productos, y/o servicios” (Ministerio de Educación, 2012a:4)

Con la implementación del NMGE, el Ministerio aspira a garantizar el cumplimiento del derecho a la educación establecido en la CRE, mediante el acceso *universal*, con equidad, calidad y calidez; lo cual implica un *cambio organizativo* a un modelo de gestión interno basado en procesos y uno territorial que articule los diferentes niveles, de tal manera que se puedan ejecutar procesos de *alta desconcentración* y *baja descentralización*³¹ desde la planta central hacia los niveles de desconcentración zonales, distritales y circuitales, con el afán de fortalecer los servicios educativos y acercarlos hacia la ciudadanía para conseguir la racionalización de los recursos, distribución de competencias y responsabilidades (NMGE, 2012).

Dentro del primer componente del proyecto del NMGE, *reestructuración*, se aprobó el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Educación según Acuerdo Ministerial N°020 del 25 de enero de 2012, el cual que tiene como finalidad implementar la reestructuración general del mismo en todos sus niveles, a través de la identificación de perfiles óptimos para la nueva estructura orgánica, desarrollados en el Manual de Clasificación de Puestos, así como la ejecución de una

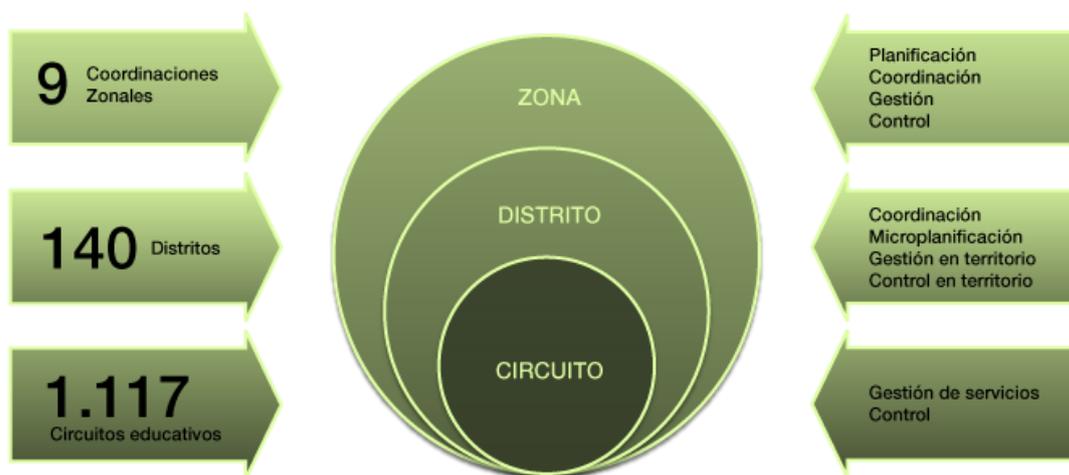
³¹Una alta desconcentración dentro del MINEDUC implica la definición clara de las facultades de sus niveles desconcentrados, que permita fortalecer la recuperación y fortalecimiento de la rectoría de la autoridad educativa nacional. Una baja descentralización se da hacia los GAD, los cuales tienen menor cantidad de competencias, prácticamente de apoyo al sistema educativo (Ministerio de Educación, 2012a:5).

evaluación por reestructura de las distintas instancias del Ministerio por medio del análisis ocupacional.

Siguiendo con la construcción del NMGE, y dentro del segundo componente, *territorialización*, se incluyó la delimitación territorial de distritos y circuitos. El tercero, *equipamiento e infraestructura*, involucró la conformación de coordinaciones zonales, direcciones distritales y sedes administrativas de circuitos. Hasta el presente año (2013) se encuentran en funcionamiento las subsecretarías zonales de Quito y Guayaquil, siete coordinaciones zonales que funcionan como unidades financieras desconcentradas, que cuentan con locales equipados y con planes de desarrollo; se han creado 140 distritos educativos, dieciséis de los cuales cuentan con infraestructura nueva y se encuentran en funcionamiento³², 28 se encuentran en proceso de construcción y el resto funcionan en los locales temporales. Finalmente, se han definido 1.117 Circuitos Educativos, con *información geográfica* que constituye la base de datos para estudios de reordenamiento de la oferta educativa (Ministerio de Educación, 2012b:49).

Gráfico N° 3

Delimitación Territorial y Competencias de los Niveles Desconcentrados del MINEDUC



Fuente: Ministerio de Educación.

³² De las 16 direcciones distritales en funcionamiento, 12 se encuentran en la provincia de Guayas y 4 en Pichincha, de las cuales 15 cuentan con construcciones nuevas, y una correspondiente al Distrito Centro de la ciudad de Guayaquil, funciona en el edificio de la ex Dirección Provincial de Educación, por lo que no fue necesario su construcción. Información tomada del NMGE disponible en www.educación.gob.ec, visitada el 14 de noviembre de 2013.

Acorde con la prioridad de mejorar la gestión educativa y coadyuvar al mejoramiento de la calidad de la educación, el Ministerio de Educación afirma que:

El propósito del reordenamiento es garantizar una oferta educativa completa, *inclusiva*, de calidad y eficiente en cada circuito, con base en las necesidades y características de la población. Este proceso incluye la definición priorizada de las intervenciones de infraestructura educativa a nivel nacional que se realiza en cinco etapas, sobre la base del desarrollo de informes técnicos basados en la oferta y demanda del servicio educativo (Ministerio de Educación, 2012b: 49).

Dentro del cuarto componente *automatización* o procesos automatizados para la ciudadanía, se ha avanzado en la implantación del sistema de ventanilla única, 10 direcciones distritales ya cuentan con este sistema informático (Ministerio de Educación, 2012, b: 50).

En lo que respecta al quinto componente *gobiernos escolares*, según el artículo 33 de la LOEI cada establecimiento educativo público, establecerá un espacio de participación social para su comunidad educativa denominado gobierno escolar. Corresponde al gobierno escolar realizar la veeduría ciudadana de la gestión administrativa y la rendición social de cuentas. El gobierno escolar está integrado por delegados de los estudiantes, los docentes, directivos y padres de familia o representantes legales y estará presidido por la persona designada por voto universal de entre sus miembros para el período de un año lectivo (Asamblea Nacional, 2010). Sin embargo no se han podido obtener datos oficiales sobre el nivel de instrumentación de dichos gobiernos en los planteles fiscales.

2.4.1 Desconcentración de los servicios educativos

La nueva estructura por procesos implementada dentro del MINEDUC, según consta en el artículo 4 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional, ordena sus procesos en base al valor agregado que aportan al cumplimiento de la misión institucional y se clasifica en: gobernantes, sustantivos, adjetivos y desconcentrados. Los procesos desconcentrados generan productos y servicios en las instancias desconcentradas del Ministerio de Educación y a su vez pueden ser gobernantes, sustantivos y adjetivos (Ministerio de Educación, 2012a).

Según los lineamientos de la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública de la SENPLADES, la definición de las facultades de los niveles desconcentrados responde a una tipología que favorece la recuperación y fortalecimiento de la rectoría de la autoridad educativa nacional, lo cual implica una alta desconcentración de la gestión educativa y un bajo nivel de descentralización (Ministerio de Educación, 2012a: 5).

El artículo seis del Estatuto Orgánico por procesos del MINEDUC al referirse a las facultades de cada nivel de desconcentración enuncia:

- Nivel central: rectoría, regulación, planificación, control
- Nivel zonal: planificación, coordinación, control
- Nivel distrital: planificación, coordinación, gestión, control
- Nivel circuital: planificación, coordinación, gestión, control

2.4.1.1 Nivel Central

Según lo enunciado en el artículo 26 de la LOEI este nivel tienen las siguientes competencias:

Formula las políticas, los estándares, planificación educativa nacional, los proyectos de inversión de interés nacional, las políticas de asignación y administración de recursos, las políticas de recursos humanos que garantizan representatividad de acuerdo a la diversidad del país en todos los niveles desconcentrados. Coordina la gestión administrativa de los niveles desconcentrados de gestión. Regula y controla el sistema nacional de educación, para lo cual expide las normas y estándares correspondientes, sin perjuicio de las competencias asignadas a los distritos metropolitanos y a los gobiernos autónomos descentralizados en la Constitución de la República y la Ley.

Cabe aclarar que dentro de las políticas para el desarrollo del talento humano del sistema educativo, desde el nivel central se ha implementado la capacitación de personal docente del sistema educativo público, a través del programa de capacitación continua SiPROFE, que oferta cursos y seminarios relacionados al quehacer docente en todas las áreas y niveles desde el inicial al bachillerato.

2.4.1.2 Niveles Desconcentrados

Son niveles territoriales en los que se gestionan y se ejecutan las políticas educativas definidas en el nivel central, y se dividen en niveles zonales, distritales y circuitales, todos ellos interculturales y bilingües³³ (LOEI, Art. 27).

Nivel zonal intercultural y bilingüe

Este nivel zonal intercultural y bilingüe entre sus competencias:

“ (...) define la planificación y coordina las acciones de los distritos educativos, y realiza el control de todos los servicios educativos de la zona, de conformidad con las políticas definidas por el nivel central.

Cada zona está conformada por la población y el territorio establecido en el Plan Nacional de Educación y atiende la diversidad cultural y lingüística de cada población, garantiza y realiza el control de aplicación de las políticas en todos los servicios educativos de la zona intercultural y bilingüe, de conformidad con lo definido por el nivel central.

(...) El coordinador o coordinadora de la zona donde exista mayoría de un pueblo o nacionalidad pertenecerá a ese pueblo o nacionalidad” (LOEI, Art. 28).

Nivel Distrital intercultural y bilingüe

Este nivel de gestión desconcentrado a través de las Direcciones Distritales de Educación, es el encargado de:

Asegurar la cobertura y la calidad de los servicios educativos del Distrito en todos sus niveles y modalidades, desarrollar, proyectos y programas educativos, planificar la oferta educativa del Distrito, coordinar las acciones de los Circuitos educativos interculturales o bilingües de su territorio y ofertar servicios a la ciudadanía con el objeto de fortalecer la gestión de la educación de forma equitativa e inclusiva, con pertinencia cultural y lingüística, que responda a las necesidades de la comunidad (Reglamento LOEI, Art. 3).

Los servicios educativos que deben brindar las unidades administrativas distritales, cuando estén funcionando en su totalidad son:

³³ Todos los niveles desconcentrados serán (de ser necesario) interculturales y bilingües, porque según consta en la LOEI en los considerandos iniciales, numeral 9, es responsabilidad del Estado garantizar un sistema de educación intercultural bilingüe, en el cual se utilizarán como lengua principal de educación la de la nacionalidad respectiva y el castellano como idioma de relación intercultural, bajo la rectoría de las políticas del Estado y con total respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

- ✓ Refrendación de títulos
- ✓ Certificación y reimpresión de acuerdos de creación de instituciones
- ✓ Certificación y reimpresión de permisos de Funcionamiento de Instituciones Educativas
- ✓ Solicitud de apelaciones
- ✓ Ingreso al Magisterio (aspirantes a docentes, méritos y oposición)
- ✓ Certificado de tiempo de servicio
- ✓ Certificado de remuneraciones
- ✓ Certificado de no haber sido sancionado
- ✓ Certificado de no estar inmerso en sumario administrativo
- ✓ Activación de clave para el IESS
- ✓ Comisiones de servicios
- ✓ Solicitud de vacaciones
- ✓ Solicitud de permisos y licencias
- ✓ Solicitud de asignación de textos, alimentos y uniformes
- ✓ Solicitud de Contratos de personal
- ✓ Asignación de Cupos (Matriculación)
- ✓ Solicitudes de soporte (Instituciones Educativas)
- ✓ Denuncias y quejas ciudadanas” (NMGE, página Web Ministerio de Educación).

Nivel del Circuito intercultural y o bilingüe

El nivel más desconcentrado de gestión es el nivel circuital, según el artículo 30 de la LOEI.

Un circuito educativo intercultural y bilingüe³⁴ es un conjunto de instituciones educativas públicas, particulares y fiscomisionales, en un espacio territorial delimitado, conformado según criterios poblacionales, geográficos, étnicos, lingüísticos, culturales, ambientales y de circunscripciones territoriales especiales³⁵.

³⁴ El circuito es intercultural y bilingüe porque fomenta la convivencia de instituciones educativas bilingües con las denominadas interculturales (anteriormente hispanas).

³⁵Educativos

- Se conformó con instituciones hispanas e interculturales bilingües.
- Tiene una sede administrativa para la gestión de los recursos y la ejecución presupuestaria.
- Dependiendo de la realidad territorial, oferta educación Inicial, Básica y Bachillerato; así como, las modalidades presencial, semipresencial y a distancia.
-

Geográficos y de realidad territorial

- Para conformar el circuito se determinó la ubicación exacta de las instituciones educativas (geo referenciación).
- Se tomó en cuenta accesibilidad y conectividad entre las escuelas y colegios que pertenecen al circuito.
- El circuito no puede conformarse con establecimientos ubicados en diferentes zonas, provincias, cantones y parroquias.
- En zonas urbanas, el circuito educativo integra a un máximo de 30 establecimientos fiscales de educación Inicial, Básica y Bachillerato. Se suman también las instituciones educativas ubicadas en la misma área territorial, de pertenencia particular, municipal o fiscomisional.
- En el caso de zonas rurales, la diferencia está, en que los circuitos tienen un rango de 10 a 20 establecimientos fiscales.

Los establecimientos públicos que conforman el circuito estarán vinculados (cuando empiecen a funcionar) a una Entidad Operativa Desconcentrada-EOD (sede administrativa) que gestionará los recursos y la ejecución presupuestaria, estarán administrados por un profesional en ciencias económicas, financieras o administrativas (Art. 7 Reglamento LOEI).

Para realizar el reordenamiento de la oferta educativa a nivel de circuitos, según la metodología empleada por el MINEDUC, se partió de un cálculo del déficit de cobertura, el cual resultó de la resta de la población estudiantil que demanda el servicio dentro del circuito, menos la oferta de las instituciones que se encuentran ubicadas en este territorio.

Este déficit permitió estimar la falta o exceso de cobertura de la oferta en el territorio, pero además para tener un resultado confiable, fue necesario identificar a las personas que asisten a establecimientos educativos con malas condiciones de infraestructura de hacinamiento y restarlas de la oferta actual (Ministerio de Educación, 2012c:10).

Luego de determinado el déficit de cobertura, para continuar con el reordenamiento educativo, se debe identificar establecimientos *ejes*, y determinar ciertos establecimientos educativos fiscales y fiscomisionales que tengan una ubicación geográfica que facilite el acceso de la población al mismo, que atienda un número significativo de estudiantes³⁶, y que posea un espacio físico que permita una eventual expansión de su oferta educativa. Una vez que se defina los establecimiento eje, (aún no están determinados), se determinará el tratamiento que se debe dar al resto de establecimientos que conforman el circuito, ya sea fusión, cierre o creación de establecimientos educativos, o de ser necesario la reorganización de la oferta, tomando

Étnicos, lingüísticos y culturales

- Se fomenta la convivencia de instituciones educativas bilingües con las hispanas (interculturales).
- En un mismo territorio se reconoce plenamente la presencia, coexistencia, convivencia de diversas etnias, en algunos casos con mayor población indígena, sin exclusión y discriminación.
- El circuito educativo asegura la representación de las minorías el Consejo Académico, en la misma línea y de acuerdo al Art. 30 de la LOEI se establece que, “en el caso de los circuitos conformados por una mayoría de centros educativos de un pueblo o nacionalidad, el Administrador deberá pertenecer al pueblo o nacionalidad del circuito correspondiente”.

Adicionalmente, la conformación de los circuitos educativos sigue lineamientos como:

- Existen circuitos educativos que coinciden con los 1.134 circuitos administrativos definidos por la SENPLADES, pero el Ministerio los fijó en 1.117 de acuerdo a los criterios ya señalados.
- Circuitos educativos que resultan de la unión de circuitos administrativos.
- Circuitos educativos que resultan de la división de circuitos administrativos (NMGE, página Web del Ministerio de Educación).

³⁶ Que exista entre 400 a 500 estudiantes para ofertar educación inicial y básica en una jornada, y hasta 500 estudiantes en bachillerato en una jornada. Información tomada del NMGE: reordenamiento de la oferta educativa. Disponible en www.educación.gob.ec, visitada el 2 de agosto de 2013.

en cuenta la capacidad de absorción del establecimiento eje y la fusión de establecimientos, de tal manera que se transforme la oferta de educación acorde a la demanda de la población (Ministerio de Educación, 2012c:14-16).

Entre otros, los servicios que brindarán los circuitos educativos, cuando funcionen, serán los siguientes:

- ✓ Oferta educativa completa, mantenimiento, reparación de infraestructura y equipamiento educativo.
- ✓ Dotación de recursos educativos, tales como uniformes, textos y alimentos.
- ✓ Biblioteca, aulas tecnológicas, laboratorios de ciencias y de lenguas.
- ✓ Canchas para la práctica del deporte comunitario.
- ✓ Asesoría educativa a establecimientos públicos y fiscomisionales.
- ✓ Apoyo a la inclusión educativa en establecimientos públicos, mediante psicopedagogos que realizarán actividades que permitan la identificación y referencia de estudiantes con necesidades educativas especiales, apoyo a docentes y a familias para la inclusión.
- ✓ Gestión presupuestaria de los recursos financieros de las escuelas pertenecientes al circuito educativo, a través del plantel eje, que hará de unidad ejecutora presupuestaria (NMGE, página Web del Ministerio de Educación).

Con toda esta arquitectura desconcentrada, el MINEDUC espera aportar en la construcción de un estado policéntrico y equilibrado, donde las políticas públicas puedan aterrizar de manera efectiva en los territorios, y los servicios educativos sean brindados bajo criterios de eficacia y eficiencia.

2.4.2 Descentralización en el Nuevo Modelo de Gestión

En cuanto a la *descentralización*, según el artículo 36 de la LOEI se contempla que:

La relación con los gobiernos autónomos municipales sin perjuicio de lo establecido en la Constitución de la República, las leyes y, en particular, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, son responsabilidades de los gobiernos autónomos municipales, en relación con los centros educativos, las siguientes:

- a. Brindar seguridad física de los establecimientos educativos frente a riesgos naturales y antrópicos;
- b. Dar mantenimiento y protección de las instalaciones patrimoniales utilizadas para el funcionamiento de los centros educativos;
- c. Brindar seguridad vial que incluye, entre otros aspectos, los de señalización de límites de velocidad, pasos cebra, pasos elevados, semáforos;

- d. Controlar el uso del espacio público en relación con el funcionamiento de negocios o actividades lesivos a la seguridad del estudiantado o que interfieran con el normal funcionamiento de los establecimientos;
- e. Controlar y regular el transporte escolar;
- f. Planificar y gestionar el espacio público en correspondencia con la obligación de Estado de garantizar el acceso a una educación de calidad y cercanía, y con la construcción de la infraestructura educativa;
- g. Apoyar la construcción y mantenimiento de espacios públicos para la utilización escolar;
- h. Apoyar la provisión de sistemas de acceso a las tecnologías de la información y comunicaciones; e,
- i. Dar mantenimiento de redes de bibliotecas, hemerotecas y centros de información, cultura y arte vinculadas con las necesidades del sistema educativo.

Además en alineación con la LOEI, en el NMGE en el apartado VI Definición de facultades, competencias, productos y servicios por nivel, se contempla la competencia de los GADs municipales “la descentralización de la planificación, construcción y dotación de infraestructura pero bajo la coordinación y supervisión del Ministerio de Educación” (Ministerio de Educación, 2011:4). Sin embargo, en práctica no se ha concretado la descentralización de esta competencia y el MINEDUC continúa ejerciéndola.

2.5 Conformación del Circuito Educativo N° 6 de la Parroquia Solanda.

Como ya lo describimos en el apartado anterior, dentro de la arquitectura del NMGE y en el nivel más desconcentrado se encuentran los circuitos educativos interculturales y bilingües.

Los centros de educación inicial, escuelas y colegios que los conforman están vinculadas a una sede administrativa para la gestión de los recursos y la ejecución presupuestaria; y para las funciones de planificación, coordinación gestión y control se rigen por medio de un consejo académico (Ministerio de Educación, 2012a: 157).

Por ser estudio de caso, a continuación se presenta la conformación del Circuito Educativo N° 6, que reemplazó a la Red Educativa Q-7. Este circuito se encuentra ubicado en la parroquia Solanda y viene a ser el nivel más desconcentrado de gestión, al igual que en los años noventa fue la Red Educativa Q-7, cuya estructura se la analizó en el capítulo I.

Cuadro N° 9
Establecimientos educativos pertenecientes al Circuito Educativo N° 6
de la Parroquia Solanda

Nº	Nombre del establecimiento	Sostenimiento	Jurisdicción	Nivel
1	Plinio Robalino	Fiscal	Hispana	Educación Básica
2	Vicealmirante Jorge Cruz Polanco	Particular	Hispana	Inicial Educación Básica y Bachillerato
3	Cristiano Elohim	Particular	Hispana	Educación Básica y Bachillerato
4	Dr. Emilio Uzcátegui	Fiscal	Hispana	Educación Básica y Bachillerato
5	Franz Liszt	Particular	Hispana	Inicial y Educación Básica
6	Galo Morillo Villarreal	Fiscal	Hispana	Educación Básica
7	Yavirac	Particular	Hispana	Educación Básica
8	Tespa	Fiscomisional	Hispana	Educación Básica y Artesanal P.P
9	23 de mayo	Fiscal	Hispana	Educación Básica
10	Alexander Fersman	Particular	Hispana	Inicial y Educación Básica
11	Alfredo Binet	Fiscal	Hispana	Educación Básica
12	Chikitines	Fiscal	Hispana	Inicial
13	Ciudad de San Gabriel Q7	Fiscal	Hispana	Educación Básica
14	Miguel de Santiago	Fiscal	Hispana	Educación Básica y Bachillerato
15	Travesuras de Israel	Particular	Hispana	Inicial y Educación Básica
16	Centro de Capacitación Ocupacional Cleopatra	Particular	Hispana	No escolarizado
17	Franz Giuseppe	Particular	Hispana	Educación Básica
18	Celsis	Particular	Hispana	Inicial y Educación Básica

19	Aristóteles	Particular	Hispana	Inicial Educación Básica y Bachillerato
20	Arturo Henderson	Particular	Hispana	Educación Básica y Bachillerato
21	Bertold Brecht	Particular	Hispana	Inicial y Educación Básica
22	Camino Real	Particular	Hispana	Educación Básica
23	Eduardo Carrión Eguiguren	Fiscomisional	Hispana	Educación Básica
24	Eduardo Vásquez Dodero	Fiscomisional	Hispana	Educación Básica
25	El Carmen	Particular	Hispana	Educación Básica
26	Gonzalo Zaldumbide	Fiscal	Hispana	Educación Básica y Bachillerato
27	Marquesa de Solanda	Fiscal	Hispana	Educación Básica
28	Naciente Prometeo	Particular	Hispana	Inicial
29	Nicols	Particular	Hispana	Inicial y Educación Básica
30	Niño de Belén	Particular	Hispana	Inicial y Educación Básica
31	Nuestra Señora del Cisne	Particular	Hispana	Educación Básica y Bachillerato
32	Ovide Decroly	Particular	Hispana	Inicial y Educación Básica
33	Paraíso Infantil	Particular	Hispana	Educación Básica
34	Pequeñitos del Presente	Particular	Hispana	Inicial y Educación Básica
35	Proyecto J	Particular	Hispana	Inicial y Educación Básica
36	Santa Rita	Particular	Hispana	Inicial y Educación Básica
37	Tiwintza	Particular	Hispana	Educación Básica y Bachillerato
38	Transito Amaguaña	Particular	Bilingüe	Educación Básica y Bachillerato
39	Francisco Zurita Guayasamin	Fiscal	Hispana	Educación

				Básica
40	Jhon Harvard	Particular	Hispana	Inicial y Educación Básica
41	Jim Elliot	Particular	Hispana	Educación Básica
42	Johann Hessen	Particular	Hispana	Inicial y Educación Básica
43	Cardenal Spínola de Fe y Alegría	Fiscomisional	Hispana	Educación Básica y Bachillerato
44	María Augusta Urrutia	Fiscomisional	Hispana	Educación Básica y Bachillerato
45	María Eugenia Durán Ballén	Fiscal	Hispana	Educación Básica
46	Reina de Fátima	Particular	Hispana	Inicial y Educación Básica
47	Robert Owen	Particular	Hispana	Educación Básica
48	Rogelia Granda	Particular	Hispana	Educación Básica
49	Salomón	Particular	Hispana	Educación Básica
50	Instituto Fiscal de Discapacidad Motriz	Fiscal	Hispana	Inicial y Educación Básica
51	Virgen del Cisne	Fiscal	Hispana	No escolarizado

Fuente: Listado de instituciones educativas distribuidas por zonas, distritos y circuitos. Información tomada del NMGE disponible en www.educación.gob.ec, visitada 2 de agosto de 2013. Elaboración propia.

Cuadro N° 10
Resumen de la oferta Educativa y el sostenimiento del Circuito Educativo N° 6 de la Parroquia Solanda

Oferta Educativa	Fiscales	Fiscomisionales	Particulares	Total
Educación inicial	1		1	2
Educación inicial y básica	3		15	18
Educación inicia, básica y bachillerato			2	2
Educación básica	6	2	5	13
Educación básica y bachillerato	3	3	5	11

Básica y Artesanal Popular permanente		1	1	2
No escolarizado	1		2	3
TOTAL	14	6	31	51

Fuente: Listado de instituciones educativas distribuidas por zonas, distritos y circuitos. Información tomada del NMGE disponible en www.educación.gob.ec, visitada 2 de agosto de 2013. Elaboración propia.

Al realizar un análisis de la conformación de este circuito educativo, se pueden notar las siguientes características relevantes (y que como veremos los distingue del modelo de las Redes Educativas precedentes):

- Abarcan criterios estandarizados a nivel nacional e incluyen tanto establecimientos educativos, fiscales, fiscomisionales y particulares.
- Se los denomina de forma general como “circuitos interculturales bilingües”, ya que potencialmente (en caso de que exista la oferta) podrían integrar instituciones educativas hispanas y/o bilingües.
- Ofertan educación desde nivel inicial hasta bachillerato.
- Están ubicados dentro de una misma parroquia.

Cabe aclarar que los circuitos a pesar que ya se encuentran delimitados, aún no entran en pleno y completo funcionamiento y no existe un documento oficial donde conste el plantel que hará de eje. Por lo expuesto, actualmente la desconcentración a nivel país y por ende en el DMQ, está funcionando únicamente hasta el nivel de distritos educativos, pero ni aún estos ejercen completamente sus funciones y más bien están haciendo una especie de intermediación con el nivel zonal y/o las subsecretarías de educación.

Una vez concluida la descripción de los dos modelos de gestión educativa, se procederá en el capítulo siguiente a realizar un análisis comparativo de los mismos, en base a una serie de criterios que se consideran relevantes en términos de gestión educativa.

CAPITULO III

Entre el cambio y la inercia en los modelos de gestión educativa

En la presente investigación se realizó la descripción de dos modelos de gestión educativa utilizados en el Ecuador a partir de 1990 hasta la actualidad: el esquema de los Centros Educativos Matrices o Redes Educativas, que funcionaron entre los años noventa y hasta el 2010; y el de los Circuitos Educativos, nivel más desconcentrado del NMGE, vigente a partir de junio de 2010. A continuación, en el presente capítulo se procederá a su comparación y análisis, seguidamente se presentan algunas rupturas y continuidades que a nuestro criterio contienen y, finalmente, se colocarán las conclusiones y recomendaciones.

3.1. Análisis y contrastación de los dos modelos de gestión.

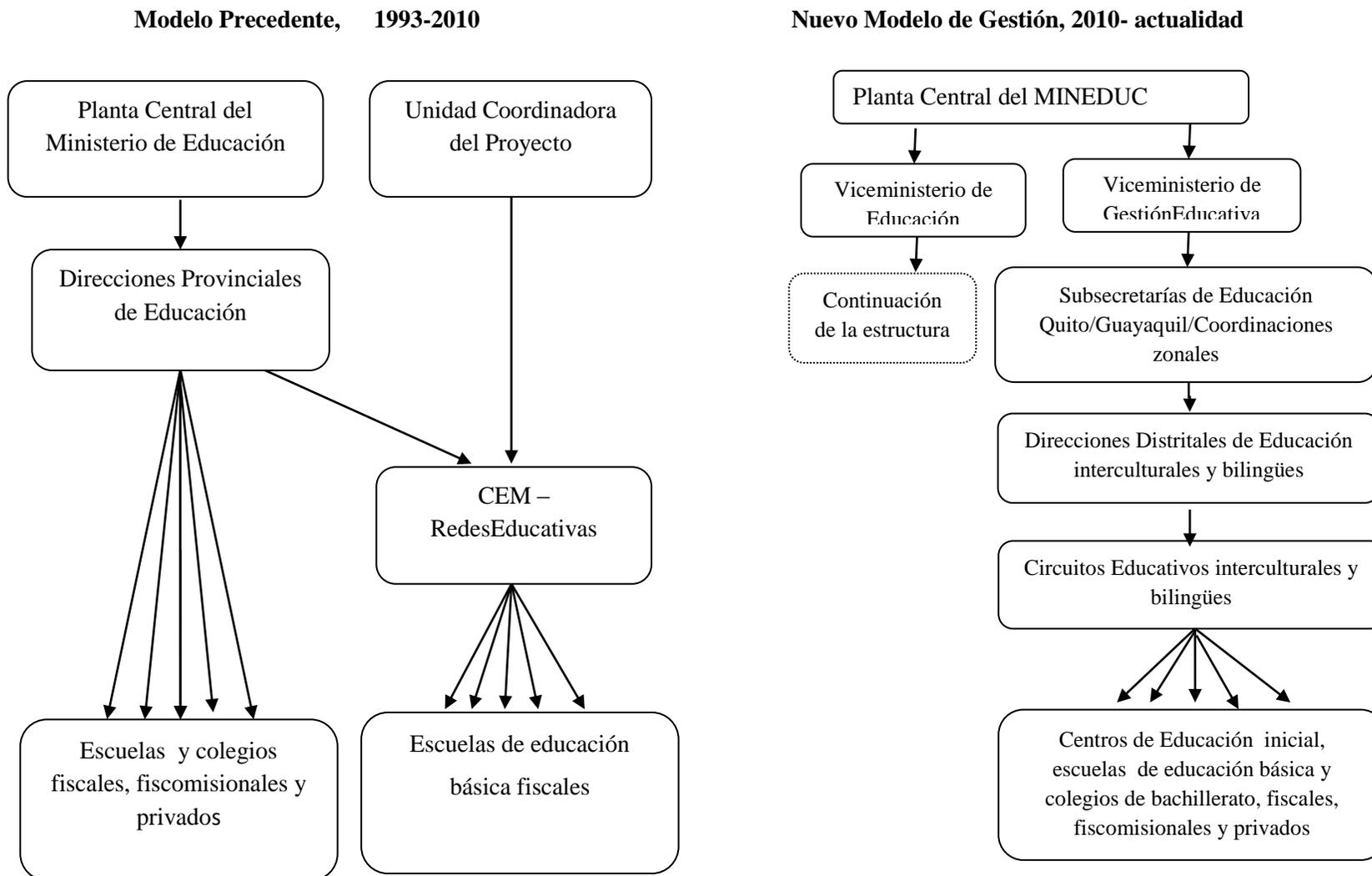
La estructura del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a partir de la década de los noventa fue la siguiente:

El nivel central del MEC se encontraba en el nivel jerárquico superior, en forma paralela (para-institucional) estaban las unidades ejecutoras/coordinadoras de los proyectos/programas que regentaban a los CEMs, los cuales a su vez tenían a su cargo escuelas, que ofertaban educación de primero a décimo año de educación básica.

Paralelamente, y dependiendo de cada caso, se encontraban las Direcciones Provinciales de Educación que dirigían también a los establecimientos educativos de su provincia, incluyendo a los CEMs.

Hacia el 2010 bajo el NMGE, la estructura muestra en el nivel jerárquico superior, al Ministerio de Educación (MINEDUC), quien ejerce la rectoría de la política educativa. Descendiendo están los niveles desconcentrados: zonal, distrital y circuital, que tienen sus competencias claramente definidas en la LOEI y en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos. El siguiente gráfico muestra la estructura de los dos modelos de gestión educativa.

Gráfico N° 4
Organización del modelo de gestión educativa precedente 1993-2010 vs. el NMGE 2010-actualidad



Para continuar con el examen, se estudian en detalle las características de los dos modelos mencionados. Para ello se definieron una serie de criterios de análisis que ya fueron identificados en los capítulos precedentes, a saber:

- Estructura organizacional
- Asignación presupuestaria a nivel de CEM-Red Educativa/Circuito Educativo
- Descentralización
- Desconcentración
- Relaciones existentes entre el nivel central y los subsiguientes
- Capacitación docente
- Tipo de establecimientos educativos y su relación sector público y privado
- Niveles educativos que ofertan
- Convivencia educativa
- Contexto socioeconómico
- Ubicación geográfica
- Gestión administrativa/financiera.

En la columna número dos de la matriz se describen bajo los criterios seleccionados, las características del modelo de gestión prevaleciente en los años noventa y hasta el año 2010 en los CEMs/Redes Educativas. Así se analiza la estructura organizacional con la que estuvieron conformados los CEMs o Redes Educativas, la forma cómo se realizaba la asignación presupuestaria desde las diferentes instancias públicas hacia los CEMs, cómo se entendía la descentralización y desconcentración, la relación existente entre el nivel central del MINEDUC y los niveles desconcentrados: zonal, distrital y circuital, qué entidades estaban la capacitación docente y a quiénes iba dirigida esta capacitación, el tipo de establecimientos educativos que conformaron los CEMs/Redes de acuerdo al sector que pertenecían. Se continúa con el análisis de cómo están conformados los circuitos educativos, los niveles educativos y los años de escolaridad obligatorios, la convivencia educativa de acuerdo al principio de interculturalidad, contexto socio económico, ubicación geográfica, y su gestión administrativa y financiera.

En la tercera columna se presenta cómo está funcionando el NMGE en la actualidad, en especial a nivel de circuitos educativos, el análisis se realiza en base a los mismos criterios relevantes ya enunciados.

Cuadro N° 11

Características de los dos modelos de gestión educativa: años 1993 – actualidad

Criterios	Modelo precedente (1993-2010)	Modelo actual (2010-hasta el presente)
Estructura Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel Central del MEC -Unidad Coordinadora del Proyecto/Programa - Direcciones Provinciales - CEMs - Escuelas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel central del MINEDUC -Viceministerio de Gestión Educativa - Nivel Zonal - Nivel Distrital- - Nivel circuital - Escuelas.
Asignación de presupuesto a nivel de CEMs – Redes Educativas/Circuitos Educativos	<p>Asignación de Partidas presupuestarias a los CEMs para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cubrir el 8% de las remuneraciones de los docentes y personal administrativo desde el CEM y el 92% manejado desde la Dirección Provincial de Educación, • Mantenimiento de edificios y mobiliario, • Suministros y materiales <p>Los servicios básicos del plantel central se pagaban en el CEM, del resto de escuelas lo hacían las Direcciones Provinciales de Educación.</p>	<p>El NMGE propone dotar a los Circuitos de presupuesto para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cubrir el 100% de la nómina nivel circuital, • Pago de servicios básicos, • Mantenimiento de mobiliarios, • Mantenimiento preventivo y reparaciones menores de edificios, • Suministros y materiales • Bienes de larga duración.
Descentralización	<p>La descentralización educativa era entendida como la entrega de competencias desde el nivel central del MEC en los aspectos pedagógico, financiero, administrativo hacia los CEMs y de allí a las escuelas. Sin embargo nunca se evitó pasar por el nivel de las Direcciones Provinciales.</p>	<p>La descentralización es la entrega de competencias desde el MINEDUC hacia los GADs en cuanto a la planificación, construcción y dotación de infraestructura (en este caso de servicios educativos) bajo la rectoría, coordinación y supervisión del Ministerio de Educación (MINEDUC).</p>
Desconcentración	<p>Conceptualmente la desconcentración se confundía en muchos casos con la descentralización por lo cual las competencias desconcentradas no</p>	<p>Existe claridad en la conceptualización y están definidos los niveles con sus competencias. Así:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nivel zonal: planificación

	eran claras.	<p>coordinación, control.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nivel distrital: planificación, coordinación, gestión, control. - Nivel circuital: planificación, coordinación, gestión, control.
Relaciones entre nivel central y subsiguientes	<p>MINEDUC que prácticamente no existía (sin rectoría), Unidad coordinadora/ejecutora de proyectos/programas, y ésta ni siquiera interactuaba con la Dirección Provincial, solo con el CEM. Entonces había dos modelos de gestión en los hechos. Los que estaban dentro del programa CEM con la relación: UCP-CEM-Escuelas, y el resto de Sistema Educativo Nacional.</p>	<p>Todo el Sistema Educativo Nacional está dentro del NMGE. La relación es:</p> <p>MINEDUC-Viceministerio de Gestión Educativa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nivel Zonal - Nivel Distrital - Nivel Circuital - Instituciones educativas (Centros de educación inicial, escuelas, colegios).
Capacitación docente	<ul style="list-style-type: none"> - Se capacitó a docentes pertenecientes a los CEMs, en aspectos concernientes a la Reforma Curricular y otros temas (1994-1998). - Al resto del personal docente del país se capacitó de manera esporádica por medio de la Dirección Nacional de Capacitación y Perfeccionamiento Docente e Investigación (DINACAPED) y posteriormente por la Dirección Nacional de Perfeccionamiento Docente (DINAMEP). 	<p>Implementación del programa de capacitación SÍPROFE, de carácter masivo (desde 2011 hasta la actualidad).</p>
Relación sector público y privado	<p>Los CEMs/Redes Educativas, estaban conformados sólo por instituciones educativas públicas.</p>	<p>Los circuitos están conformados por instituciones educativas públicas, fiscomisionales, municipales y privadas.</p>
Niveles educativos	<p>Existencia de entidades educativas que llegaban hasta el Nivel Básico (1 a 10 años de escolaridad).</p>	<p>El modelo define la existencia de instituciones educativas que ofertan desde el Nivel Inicial, básico, hasta el bachillerato (1-15 años de escolaridad).</p>

Convivencia educativa	Los CEMs/Redes Educativas estaban conformados solo por establecimientos educativos hispanos.	Los circuitos educativos, potencialmente pueden albergar instituciones educativas hispanas y bilingües.
Contexto socioeconómico	Contexto urbano marginal (pobreza)	Todos los contextos socioeconómicos.
Ubicación geográfica de los CEMs/circuitos	Los CEMs estaban conformados por establecimientos educativos de diferentes parroquias, dispersas dentro de un cantón.	Los circuitos educativos están agrupados por criterios geográficos y poblacionales y lo conforman establecimientos ubicados en una sola parroquia (salvo raras excepciones).
Gestión administrativa y financiera de los CEMs/circuitos	Docentes con funciones administrativas.	Profesionales en áreas económicas, financieras o administrativas,

Fuente: Resumen de la bibliografía consultada relativa al tema. Elaboración propia.

En base al análisis realizado según los diferentes criterios seleccionados, se presentan a continuación, las rupturas o cambios que a nuestro criterio se han dado y las continuidades o inercias registradas.

3.2 Rupturas o cambios

El MINEDUC ha impulsado importantes cambios en su modelo de gestión educativa, los principales a nuestro criterio son:

- El MINEDUC recupera rectoría sobre todo el Sistema Educativo Nacional, con lo cual se evita duplicidad de institucionalidad, esfuerzos y recursos.
- En cuanto al manejo del presupuesto, discursivamente hay una verdadera ruptura, porque el NMGE asigna (al menos formalmente) a nivel de circuitos el manejo del 100% de las partidas presupuestarias del personal docente y administrativo; sin embargo hasta el momento no se ha instrumentado aún. En cuanto a servicios básicos cuando se cuente con el presupuesto, abarcará a todos los establecimientos pertenecientes al circuito, con el fin de evitar cortes de los servicios como ocurría en el pasado.
- En lo relacionado con la descentralización (planificación, construcción y dotación de infraestructura), el NMGE propone formalmente la acción

concertada entre el MINEDUC y el GAD municipal para mejorar la calidad del servicio. Sin embargo, al momento continúa el modelo anterior, inclusive en la práctica se han ahondado los problemas por el conflicto de competencias entre niveles de gobierno en el tema de infraestructura.

- Respecto a la desconcentración, existe claridad y entendimiento de los conceptos y de las competencias de cada nivel administrativo, pese a esto, el modelo únicamente ha llegado al nivel distrital y con serias deficiencias, por falta de infraestructura y designación del personal que ejercerá las funciones de manera definitiva.
- Las relaciones entre nivel central y subsiguientes (zonas, distritos y circuitos) están claramente definidas y cada instancia tiene sus competencias. Al menos formalmente esto está establecido sin ambigüedades.
- La capacitación docente que se brinda en la actualidad es masiva para los docentes de todo el Sistema Educativo Nacional y la ofrece el nivel central del MINEDUC a través del programa SíPROFE, pero los cupos para el acceso son aún insuficientes.
- Los circuitos educativos están conformados por instituciones públicas, fiscomisionales, municipales y particulares, lo que permite darle entidad y sustancia a la rectoría del MINEDUC y eliminar el trato discriminatorio de acciones focalizadoras (exclusivamente para pobres y para el sector educativo público).
- Los circuitos educativos integran todos los niveles educativos, brindando una oferta de formación completa desde el nivel inicial hasta bachillerato, lo cual garantiza un servicio integral, evitando los desplazamientos lejos del domicilio y tendiendo a la excelencia educativa en todo el territorio
- Se realiza la transversalización de la interculturalidad en todo el sistema educativo y se fomenta la convivencia de instituciones educativas bilingües con las hispanas, para evitar la exclusión, discriminación y desconocimiento de la diversidad. Además en el caso que los circuitos estén conformados por la mayoría de establecimientos educativos de un pueblo o nacionalidad, el administrador/a del circuito deberá pertenecer al mencionado grupo étnico.
- Los circuitos educativos están constituidos por población perteneciente a todos los estratos socio-económicos y no solo por sectores pobres o vulnerables.

- El agrupamiento territorial de los circuitos se lo realizó bajo criterios geográficos y poblacionales y se los conformó con instituciones educativas pertenecientes a una misma parroquia, lo cual implica acortar los espacios y tiempos y acercar los servicios a la ciudadanía.
- La gestión administrativa y financiera de los circuitos la ejercerán profesionales de áreas económicas, financieras o administrativas, que posean conocimientos y competencias apropiadas, lo cual es una verdadera ruptura con el esquema anterior (centrado en perfiles docentes y en una sobre-exigencia hacia sus funciones/responsabilidades), con la cual se espera una mejora en la gestión educativa.

3.3 Continuidades o inercias

A pesar de la emisión de la normativa y la voluntad del gobierno actual, quedan aún rezagos del modelo de gestión precedente:

- Las decisiones respecto a la asignación presupuestaria de las escuelas y colegios, se toman a “control remoto”, en el nivel central y zonal, sin considerar las necesidades y realidades de las instituciones educativas. Así a pesar que discursivamente la formulación presupuestaria debe hacerse en base al levantamiento de necesidades que tiene cada entidad para llevar a cabo su gestión, se continúa presupuestando en base a incremento de porcentajes anuales en los ítems presupuestarios.
- Existe todavía una falta de coordinación dentro de los diferentes niveles de gestión (zonal, distrital y circuital) porque cada uno no asume las competencias que le dicta la legislación vigente.
- Los circuitos educativos no están funcionando al 100% en la práctica, por lo que los diferentes procesos se los ejecuta a nivel distrital y zonal, lo que ocasiona los usuales retrasos en la gestión educativa.
- Todo lo que se dice en la norma, pero que aún no está implementado.

3.4 Conclusiones

Luego de terminada la investigación se ha arribado a las siguientes conclusiones. En el modelo de gestión educativa utilizado en las redes escolares:

- Existió superposición de funciones entre las Direcciones Provinciales y los CEMs/Redes Educativas, lo que ocasionó desperdicio de recursos y esfuerzos y entorpeció los trámites que se debían realizar en estas instancias.
- La Unidad Coordinadora del Proyecto EB/PRODEC, funcionó como un paraministerio aislado, lo que causó inconvenientes y falta de apoyo de parte de funcionarios y autoridades del Ministerio de Educación y Cultura y no viabilizó la consolidación de las Redes Educativas a futuro.
- La ambigüedad entre descentralización y desconcentración no permitió delimitar claramente sus competencias.
- En la práctica, los CEMs o Redes Educativas no cumplieron los objetivos para los que fueron creados, no se dio una verdadera desconcentración administrativa en los ámbitos administrativo, técnico, ni tampoco el apoyo y seguimiento a todos los procesos generados por las redes educativas y una vez concluidos los proyectos financiados con fondos internacionales, pasaron a la historia sin haber generado impactos positivos en el ámbito de la gestión educativa.

A partir de la implementación del Nuevo Modelo de Gestión Educativa:

- Se ha realizado un gran avance en la estructura del Ministerio de Educación, porque se tienen delimitados los niveles y competencias de cada nivel que lo conforman, al contrario del modelo anterior que al no contar con un orgánico claro, muchas veces daba lugar a que las distintas dependencias actúen sin ningún direccionamiento y dupliquen tareas, con el consiguiente desperdicio de recursos humanos, materiales y financieros.
- Se ha recuperado la rectoría del MINEDUC, evitando dualidad de directrices, puesto que las políticas educativas se formulan únicamente por el ente rector a nivel nacional.
- El Circuito Educativo, nivel desconcentrado donde se operativizará la gestión educativa, no reproduce en su conformación el paradigma focalizador del modelo anterior utilizado en los CEMs/Redes Educativas, porque su agrupamiento es inclusivo y abarca a toda la población escolar, desde educación inicial hasta bachillerato, tomando criterios estandarizados a nivel nacional.
- Los Circuitos Educativos incluyen en su conformación establecimientos educativos hispanos y/o bilingües, al contrario del modelo de los CEMs o Redes

Urbano Marginales que estaban conformados solo por establecimientos “hispanos”, reforzando la integralidad del sistema y su interculturalidad.

- El perfil del/de la administrador/a del Circuito Educativo, es de un/a profesional en áreas económicas, financieras o administrativas, al contrario del modelo anterior donde la dirección la ejercía un docente.
- En fin, el modelo que involucraba Redes Escolares, estaba centrado en ciertos grupos (los pobres), mientras que el NMGE es un modelo general, en el que está inmerso todo el sistema educativo ecuatoriano.

3.5 Recomendaciones

Resulta imperativa la implementación completa del NMGE, dado que presenta una propuesta innovadora, que rompe paradigmas de discriminación, y centralización, pero que luego de cuatro años no ha logrado asentarse en la práctica, generando conflictos y descontento en la ciudadanía y en los agentes educativos. Su aplicación evitará que todo lo construido hasta la actualidad, quede otra vez solo en papeles y a nivel de discurso, y que se convierta en una realidad la mejora de la gestión educativa, lo que contribuirá al objetivo final que es alcanzar la calidad educativa en todo el territorio del país mediante el desarrollo y potenciamiento de sus recursos infinitos: el talento humano.

Para ello es indispensable mejorar los canales de diálogo con los GADs, y terminar de conformar (inclusive infraestructuralmente) todo los niveles de la desconcentración: zonal, distrital y circuital.

BIBLIOGRAFIA

ARAUJO, Susana

1996 Políticas Públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación Básica. Quito: EB/PRODEC.

ARCOS, Carlos

2008 Política Pública y reforma educativa en el Ecuador. En desafíos de la Educación en el Ecuador: calidad y equidad. Quito: FLACSO: 29-63.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE

2008 Constitución de la República del Ecuador, publicada en Registro Oficial N° 449 de 29 de octubre de 2008.

ASAMBLEA NACIONAL

2010 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en Suplemento de Registro Oficial N° 303 de 19 de octubre de 2010.

2011 Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en Segundo Suplemento Registro Oficial N° 417 de 31 de marzo de 2011.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

1998 Constitución del Ecuador de 1998, publicada en Registro Oficial N° 1 de 11 de agosto de 1998.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

1999 Información Estadística: Mensual, Boletín N° 1774 de diciembre de 1999

2000 Información Estadística: Mensual, Boletín N° 1786 de diciembre de 2000

BANCO INTERAMERICANO DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO/BANCO MUNDIAL

1996 Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial. Washington D.C.: Banco Mundial

BORJA, Rodrigo

2002 Enciclopedia de la Política. México: Fondo de Cultura Económica.

CONCEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS- SENPLADES

2012 Plan Nacional de Descentralización 2012-2015. Quito: Editorial Ecuador F.B.T. Cía Ltda

CONGRESO NACIONAL

1993 Ley de Modernización del Estado, publicada en Registro Oficial N° 349 de 31 de diciembre 1993.

CORAGGIO, José y Rosa TORRES

1999 La Educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos. Madrid: Unigraf S.L.

EB/PRODEC

s.d. Los círculos de Estudio. Quito, s.d.

1991 Educación Básica: Proyecto de desarrollo, eficiencia y calidad, MEC - BIRF. UNIDAD TECNICA. Quito, EB/PRODEC.

ESPING-ANDERSEN, Gosta

1993 Los Tres Mundos del Estado del Bienestar. España: Gráficas Hurtado. FLACSO.

2005 Evaluación de gestión y de impacto del Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales. Informe Final. Quito, FLACSO.

FUNDACIÓN ECUADOR

1995 Ecuador. La Crisis Educativa. Bases para un consenso. Fundación Ecuador. Quito, Fundación Ecuador.

GENTILI, Pablo, Fernanda SAFOCARDA, Nora GLUZ, Pablo IMEN y Florencia STUBRIN

2010 Políticas, Movimientos Sociales y Derecho a la Educación , disponible en <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar> (visitada 14 de agosto de 2013).

ISCH, Edgar

1999 Críticas Generales, Educación democrática para enfrentar a la educación neoliberal. Disponible en www.fmmeduacion.com.ar/Sisteduc/Criticas/generalesischlopez.htm (visitada 31 de octubre de 2013).

HARVEY, David

2007 Breve historia del Neoliberalismo. Disponible en: www.economía.unam.mx/academia/inae/inae4/u115.pdf (visitada 9 de agosto de 2013).

HIDALGO, Lucía

2011 El saber de la escolarización neoliberal en el discurso del cambio educativo del Gobierno de Sixto Durán Ballén Período: 1992-1996. Tesis de Maestría. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.

LARREA, Ana

2012 Modo de Desarrollo Organizacional Territorial y Cambio Constituyente en el Ecuador. Quito: Senplades.

LUNA, Milton y Alfredo ASTORGA

2011 Educación 1950-2010, Reformas inconclusas, nudos recurrentes, nuevos desafíos. En estado del país, informe cero, Ecuador 1950-2010. Quito: FLACSO: 291-306.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

- 1993 Acuerdo Ministerial N° 394, Reglamento Especial de los Centros Educativos Matrices, publicado en Registro Oficial N° 139.
- 1993 Acuerdo Ministerial N° 6060, Creación de los Centros Educativos Matrices, publicado en Registro Oficial N° 331.
- 1995 Acuerdo Ministerial N° 1368, Reglamento Especial de los Centros Educativos Matrices, publicado en Registro Oficial N° 664.
- 1996 Propuesta Consensuada de Reforma Curricular para la Educación Básica.
- 2001 Acuerdo ministerial N° 1085, Reglamento Especial para la gestión de las Redes Educativas Urbano Marginales y Rurales, publicado en Registro Oficial N° 378 de 27 de julio de 2001. Versión virtual Derecho Ecuador.com.

MINISTERIO DE EDUCACION

- 2007 Acuerdo Ministerial N° 103, Reglamento para la gestión de las Redes Educativas Rurales y Urbano Marginales Hispanas.
- 2009 Proyecto de Implementación del Nuevo Modelo de Gestión Educativa
- 2011 Nuevo Modelo de Gestión Educativa.
- 2012a Acuerdo Ministerial N° 20, Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos.
- 2012b Rendición de cuentas. Quito, Ministerio de Educación.
- 2012c Reordenamiento de la oferta Educativa.
- 2012 Nuevo Modelo de Gestión Educativa. Disponible en www.educación.gob.ec. Fecha de visita 2 de agosto de 2013.

MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES

- 2012 Acuerdo N° 215 de 26 diciembre de 2012.
Acuerdo N° 021 de 27 enero 2012.

MINTEGUIAGA, Analía

- 2011 Estudio Políticas, Planes, Programas y Proyectos de Escuelas de Calidad (1980-2010) UNESCO, UUOB, IAEN. Quito (mimeo).

MOSQUERA, Violeta

- 2000 <<Los límites del Estado Neoliberal y la conflictividad en el sector público: el caso de la UNE (1979-1994)>> Tesis de Maestría. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

MOLINA, Carlos Gerardo

- 2005 Modelo de Protección para Pobres -alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región. Disponible en www.ciesu.org.uy/universalismo/molina.pdf (visitada 14 de agosto de 2013).

OCAMPO, José Antonio

- 2008 Las concepciones de la política social: Universalismo versus focalización en Revista Mexicana de Política Exterior, pág. 36-61 México D.F. Disponible en www.nuso.org/upload/articulos/3521_1.pdf (visitada 12 de agosto de 2013).

Organización de las Naciones Unidas – ONU

1948 Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en www.un.org/es/documents/udhr/ (visitada 14 de agosto de 2013).

PALADINES, Carlos

2002 El neoliberalismo en la educación del Ecuador. Disponible en [ftp://ftp.puce.edu-ec/Ciencias Educaci3n](http://ftp.puce.edu-ec/Ciencias Educaci3n) (visitada 10 de abril de 2013).

2011 Historia de la Educaci3n y del Pensamiento Pedag3gico Ecuatorianos tomo II, Quito: Imprimax.

PONCE, Juan

2010 Pol3ticas educativas y desempe1o: una evaluaci3n de impacto programas educativos focalizados en Ecuador. Quito: FLACSO: Sede Ecuador.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

2003 Decreto Ejecutivo N° 487, publicado en Registro Oficial N°104 junio de 2003.

2012 Decreto Ejecutivo N° 1241, publicado en Registro Oficial N° 754 junio de 2012.

QUINTERO Rafael y Erika SILVA

2011 "Ecuador: La Alianza de la Derecha y el Corporativismo en el "PUTCH" del 30 de septiembre de 2010", en Observatorio Latinoamericano 7 Dossier Ecuador: 26-40. *Disponible en* eniaen.edu.ec/.../J.-Proa1o-2011-Observatorio-Lationamericano7-Dossier-Ecu. Visitada 21 de octubre de 2013.

REDES ESCOLARES AUTONOMAS RURALES (Redes Amigas)

2000 Una propuesta educativa de calidad que concreta la descentralizaci3n y la autonom3a escolar. Quito, Redes Amigas.

SENPLADES

2009a Memoria Bienal 2007-2009. Recuperaci3n del Estado para alcanzar el Buen Vivir. Quito: SENPLADES.

2009b Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.

2012 Proceso de desconcentraci3n del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificaci3n. Quito: SENPLADES.

2013 Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Quito: SENPLADES.

VELASCO, Margarita

2000 Ecuador 1999 Crisis Econ3mica y Protecci3n Social. Estudios e informaciones del SIISE N° 1. Quito: SIISE y Ediciones Abya-Yala. VOS, Rob, Wladimir BRBORICH, Mauricio LE3N, Juan PONCE, Mar3a TROYA y Margarita VELASCO.

2000 Ecuador 1999 Crisis Econ3mica y Protecci3n Social. Estudios e informaciones del SIISE N° 1. Quito: SIISE y Ediciones Abya-Yala.

WITHMAN, Gordon

2008 Esfero rojo, Esfero azul. Impacto de las reformas educativas financiadas internacionalmente en las prácticas en el aula en el Ecuador. En desafíos de la Educación en el Ecuador: calidad y equidad. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: 67- 153.