



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

**PRESTACIÓN DE SERVICIOS DESCONCENTRADOS EN EL DISTRITO
PRIORIZADO JOYA DE LOS SACHAS: ANÁLISIS DE LOS MINISTERIOS DE
SALUD, INTERIOR, EDUCACIÓN E INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL,
2012 Y 2016.**

Autor: Diego Barraqueta Rojas

Directora: Andrea Carrión Hurtado

Quito, Octubre 2017.



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

AUTORÍA

Yo, Diego Barraqueta Rojas, especialista, con CC 1102293964, 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 el/la autor/a del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

Firma

CC.:1102293964



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de este estudio de caso sobre prestación de servicios desconcentrados en el distrito priorizado Joya de Los Sachas: análisis de los Ministerios de Salud, Interior, Educación e Inclusión Económica y Social, 2012 y 2016, 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, Agosto, 2017.

DIEGO BARRAZUETA ROJAS
CC.:1102293964



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No.153- 2017

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los diecisiete días del mes de noviembre del año dos mil diecisiete, **DIEGO BARRAZUETA ROJAS**, portador de la cédula de ciudadanía: 1102293964, **EGRESADO DE LA ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA 2016-2017**, Aprobó el Estudio de caso, dando así cumplimiento a los requisitos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **ESPECIALISTA EN GESTIÓN PÚBLICA.**

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico: 8.38


Estudio de caso: 8.08

Nota Final Promedio: 8.23

En consecuencia, **DIEGO BARRAZUETA ROJAS**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:


Abg. José Luis Jaramillo
Director de Secretaría General


INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**SECRETARÍA
GENERAL**

Resumen ejecutivo

El propósito de este trabajo es evaluar si el modelo de desconcentración implementado en el distrito priorizado de Joya de los Sachas, Provincia de Orellana, Ecuador, entre 2012 y 2016, permitió que se cuente con mejor infraestructura y la provisión de nuevos y mejores servicios públicos a fin que estos lleguen a la ciudadanía de manera eficiente. Cabe recordar que desde el año 2008, el Gobierno Nacional, ha venido trabajando de forma participativa en la formulación de la propuesta nacional de descentralización y desconcentración que contemplaba la conformación de Distritos y Circuitos administrativos de planificación, para optimizar la gestión y prestación de servicios del Estado. Desde esta perspectiva, la desconcentración busca mejorar la prestación de servicios públicos y lograr una presencia equitativa del Ejecutivo en el territorio, acercado los servicios a la ciudadanía, de una manera planificada y articulada; potenciando los modelos de gestión de las entidades del Estado en cada territorio.

A fin de determinar si dicho proceso fue efectivo, se analiza el caso de este distrito amazónico (22D01) mediante comparaciones del territorio entre 2012 y 2016 para determinar la variación antes y después de su implementación. En términos metodológicos, el trabajo contempló entrevistas con actores centrales, servidores públicos y autoridades, de quienes se recabó la información, así como estadísticas consolidadas de cada una de las entidades sectoriales.

Palabras clave: evaluación, desconcentración, descentralización, microplanificación, territorio, transformación del Estado.

Tabla de contenido

Resumen ejecutivo	5
1 Introducción	7
2 Marco teórico	9
3 Metodología de investigación	12
4 Joya de los Sachas: un ejercicio piloto de desconcentración	14
5 La desconcentración de servicios en Joya de los Sachas 2012 y 2016	15
5.1 Ministerio de Educación Distrito 22D01	19
5.2 Ministerio de Inclusión Económica y Social Distrito 22D01	23
5.3 Ministerio de Salud 22D01	26
5.4 Ministerio del Interior Distrito 22D01 comparativo 2012 y 2016	28
6 Conclusiones	32
7 Fuentes Bibliográficas	34
8 Anexos	
36 1 Introducción	

A criterio del presidente Rafael Correa (2007-2017), la transformación del Estado debía dejar atrás las concepciones neoliberales en las que predominaba la idea de que el mercado era el mejor regulador de la economía, por lo que la intervención del Estado no era deseable, ni necesaria (Correa, 2011). Las políticas neoliberales buscaron estimular el crecimiento económico, eliminando la injerencia del Estado, al dejar que las fuerzas del mercado actúen libremente. Frente a la disyuntiva entre acción colectiva y acción individual, el neoliberalismo optó por poner en primer plano la acción individual y desprestigiar a la acción colectiva, y al Estado

como su agente primordial. En el año 2007, el país tenía una institucionalidad paraministerial que debilitaba la rectoría sectorial. Además de los ministerios, existían 94 consejos, comisiones, fondos, institutos y otros, junto con 16 Organismos de Desarrollo Regional. Todos ellos duplicaban los roles de los ministerios y de los gobiernos autónomos descentralizados. De este modo el neoliberalismo no redujo el aparato del Ejecutivo, sino que operó duplicando funciones para debilitar la capacidad del ejecutivo de generar política pública (Senplades, 2011).

Desde el inicio del Gobierno de la Revolución Ciudadana, una de las principales preocupaciones ha sido el hecho de mejorar la prestación de los servicios públicos con calidad y accesibilidad a los ciudadanos, para lo cual se veía necesario transformar la institucionalidad del Estado, adecuándolo a la nueva Constitución.

Esta transformación del Estado le permitiría conseguir el objetivo de acercar los servicios públicos a los ciudadanos, dándoles a los Ministerios y Secretarías de Estado una estructura territorial acorde con los nuevos objetivos.

La Constitución del 2008, describe que para alcanzar el Buen Vivir es necesario, mejorar la calidad de vida de la población, desarrollar sus capacidades y potencialidades; contar con un sistema económico que promueva la igualdad a través de la redistribución social y territorial de los beneficios del desarrollo; impulsar la participación efectiva de la ciudadanía en todos los ámbitos de interés público; establecer una convivencia armónica con la naturaleza, garantizar la soberanía nacional y proteger la diversidad cultural (Larrea 2012, 33).

A criterio de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, para alcanzar el Buen Vivir es indispensable garantizar que todos y todas tengan un acceso igualitario y equitativo a bienes, oportunidades y condiciones para una vida digna en armonía con la naturaleza. El Buen Vivir es una práctica diaria que requiere de una sociedad solidaria, que reconozca que su

felicidad individual está basada en el bienestar colectivo. Es por esto, que la propuesta de socialismo del Buen Vivir cuestiona los modelos de acumulación que promueven el crecimiento económico excesivo de unos pocos individuos generando desigualdad y pobreza (Senplades, 2015).

Bajo el criterio de impulsar una organización territorial equitativa, desde la Senplades se propuso una reestructura del Estado¹ y la desconcentración en zonas, distritos y circuitos administrativos para el Buen Vivir.² En este aspecto, la desconcentración es entendida como el proceso de transferencia de atribuciones, funciones, responsabilidades y recursos, talento humano, recursos financieros y tecnológicos, de una entidad administrativa del nivel central a una de sus dependencias en el nivel zonal, provincial o distrital, siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento.

La implementación integral de los distritos y circuitos administrativos, como unidades mínimas de desconcentración, constituyó una política fundamental para acercar los servicios públicos con calidad y con calidez, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante la acción intersectorial de las instituciones en el territorio y lograr la sostenibilidad e institucionalidad de los servicios mediante la participación ciudadana (Senplades 2012). Ello implicó la creación de las 9 zonas de planificación, 140 distritos y 1134 distritos.³

¹ En el marco del proceso de reestructura del Estado, hasta junio de 2011 se ha trabajado en 191 entidades de la Función Ejecutiva; se eliminaron 79 entidades, se han transformado 59 instituciones y se han creado 53 entidades nuevas (Senplades, 2011).

² La iniciativa de zonas, distritos y circuitos comienza en el Ministerio de Educación cuando se expone en la asamblea la Ley Orgánica de Educación Intercultural, el 16 de diciembre de 2009, aquí se plantean niveles territoriales desconcentrados que gestionen y ejecuten las políticas educativas definidas en el nivel central.

³ Este modelo de gestión se realiza al amparo de los Decretos Ejecutivos N. 1577, 357, 878, que determinan las atribuciones de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo para formular, promover, impulsar y monitorear los procesos de desconcentración y descentralización de la Función Ejecutiva.

En el marco de dicho proceso, se realizó una selección de tres distritos administrativos para implementar un pilotaje que demuestre como debería ser el territorio del Buen Vivir, un distrito por cada región natural del País, durante un periodo de 3 años.⁴ Por su parte, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, se encargó de la implementación y seguimiento del proceso de desconcentración en tres distritos: Joya de los Sachas, Sigchos y Jama-Pedernales. En el caso de Joya de los Sachas, éste fue seleccionado como distrito modelo para la Amazonía ya que cuenta con similares características en población; urbana y rural, niveles de pobreza y presencia de servicios públicos dispersos en el distrito, estas características también se presentan en los demás distritos de la amazonia ecuatoriana.

2 Marco teórico

Harold F. Alderfer (1967) define a la desconcentración como: “la transferencia de poderes a autoridades subordinadas, sean oficinas, individuos u organismos especializados.

Normalmente el término se refiere a las provincias, distritos, regiones y otras divisiones geográficas” (p.88), esta definición nos plantea la creación de oficinas en varios lugares como fue la experiencia ecuatoriana de reforma política y democrática del Estado.

Desde una perspectiva normativa, Soro (1992) al analizar la realidad de la administración chilena, define a la desconcentración como “la radicación de una o más potestades administrativas que hace la ley en un órgano inferior dentro de la línea jerárquica de un ente de la administración del Estado” (p. 104). Este autor agrega además que “puesto que se trata de un mecanismo de atenuación de la centralización, procede la desconcentración en cualquier servicio u organismo fiscal y respecto de cualquier órgano máximo superior dentro de la escala jerárquica

⁴ Disposición Presidencial N. 17950 de 24 de febrero de 2012.

de aquel” (ibídem.). En el caso chileno, se entiende por órgano superior a los Ministerios, Intendencias, Servicios dependientes, Gobernaciones, Intendencias, etc. Si bien El autor analiza la desconcentración en las instituciones estatales pertenecientes a la administración central, el autor reconoce que este proceso de delegación se puede dar también como al interior de la administración descentralizada, como pueden ser los municipios.

Desde una mirada institucional/organizacional, Oszlak (2014) plantea que la desconcentración implica el “traslado de una parte de las responsabilidades que antes se ejercían de manera excluyente desde la administración central hacia unidades organizativas localizadas en los departamentos” (p. 174). Bajo esta mirada, la intencionalidad de la misma es llevar al gobierno central al territorio. La desconcentración difiere de la descentralización, puesto que la primera se refiere exclusivamente al traspaso de ciertas responsabilidades, esto “sin resignar la capacidad de decisión centralizada, el desempeño de las funciones, o el control de los recursos por parte del gobierno central” (p. 176). Bajo esta premisa, los entes gubernamentales subnacionales a lo sumo participan en la ejecución de la política, más no en su concepción y diseño. Desde esta perspectiva, se argumenta que la desconcentración es una condición previa para la descentralización, puesto que para avanzar hacia este segundo nivel es necesario que en el territorio existan las capacidades locales suficientes para asumir el traspaso de ciertas responsabilidades y funciones, siendo necesario contar en primer lugar con “el acceso a fuentes de recursos previsibles y estables que permitan atender el financiamiento de los servicios objeto de transferencia” (ibídem., p. 187).

Para el Foro Descentralización, Autonomías y Constituyente, FORODAC, (2008) “la desconcentración hace parte de las técnicas de territorialización de la gestión estatal y posee por si ventajas y bondades que la tornan útil incluso en la hipótesis que se produjera junto a un

profundo proceso de descentralización” (p.26)., bajo esta mirada desconcentrar resulta en un ejercicio que trae ventajas a los territorios, “la desconcentración encierra potencialidades insospechadas para mejorar la provisión estatal acercando la administración al ciudadano” (ibídem.,p.26).

En el caso específico de Ecuador, la Constitución de la República del 2008, plantea la conformación de un Estado constitucional de derechos y justicia, que nos reconoce y valora como diversos pero iguales. Ello que implica que los derechos de personas y colectivos son el principio fundamental dentro de un Estado, siendo el fin último el régimen del Buen Vivir. En esta misma línea, se hacía urgente una Reforma del Estado, para Muñoz (2008) “en el caso ecuatoriano, como en muchos otros países de América Latina, estuvo sustentada en los principios de la liberalización, la desregulación y la escasa presencia del Estado en el modo de regulación social” (p.9).

Así mismo Muñoz (2008) sostiene que “Desde inicios de los noventa, el paradigma de una “modernización neoliberal” se implementó en el país buscando de manera prioritaria el crecimiento y la estabilidad económica y dejó de lado la reconstrucción democrática del sistema político” (p.9).

La implementación de las reformas en el Ecuador, trajo consigo dos grandes procesos por una parte la desconcentración y por otra la descentralización, esto con el objetivo de garantizar derechos, optimizar los recursos públicos, la planificación con enfoque territorial y coordinación y articulación territorial. Desde las entidades públicas se asumió que la desconcentración es el “traslado de ciertas y determinadas facultades y atribuciones desde el nivel central hacia otros niveles jerárquicamente dependientes; el nivel central mantiene la rectoría y garantiza la calidad y buen cumplimiento, mediante la aplicación del procedimiento y cuya finalidad es de contribuir a la garantía de los derechos ciudadanos a través de la prestación de servicios públicos con

eficiencia, calidad y calidez” (Senplades, 2013: 23). Así, la descentralización “consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados” (Cootad, 2010, art. 105).

En síntesis, para hacer efectiva la desconcentración y la descentralización tanto el ejecutivo y los GAD deben planificar con enfoque en el territorio, de ahí nace la teoría de la microplanificación, que consiste en un proceso donde se analizan, diseñan e implementan acciones y actividades en un territorio determinado.

3 Metodología de investigación

El presente trabajo corresponde a un estudio de caso exploratorio para el cual se utilizó metodología cualitativa, considerando que el tema seleccionado no ha sido investigado y su contexto es único. Se pretende conocer a profundidad (generalización analítica) la situación de los servicios públicos del distrito priorizado en los Ministerios: Salud, Interior, Mies, Educación, en el año 2012, así como identificar los avances en la implementación del Distrito Priorizado Administrativo de Planificación del Buen Vivir La Joya de los Sachas en los años 2012 y 2016, través del método deductivo (descriptivo - explicativo). Así, el presente estudio analiza; ¿Cómo la implementación de la desconcentración en el distrito priorizado administrativo de planificación del Buen vivir La Joya de los Sachas en el periodo 2012-2016 mediante la incorporación de nuevas unidades y servicios distribuidos estratégicamente en todo el territorio han garantizado los derechos a los ciudadanos?

Se utilizaron las siguientes técnicas para obtención de datos. Al ser una nueva distribución administrativa no existen datos publicados por organismos oficiales, por lo que toda la información ha sido obtenida por los departamentos de planificación de los Ministerios estudiados, investigación bibliográfica de desconcentración y servicios en el distrito, la información documental existente de indicadores del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 como por ejemplo en el Sistema Nacional de Información referente a Censos y Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU 2012. El caso lo conforman los ministerios que operan de manera desconcentrada en el distrito priorizado de la Joya de los Sachas, que son Salud, Interior, Educación e Inclusión Económica y Social, por lo que se realizó un análisis documental de tipo comparativo entre los años 2012 y 2016. Luego de la revisión documental se establecieron indicadores por cada Ministerio, indicadores que nos permitan concluir si luego de la implementación del pilotaje el distrito Joya de Los Sachas ha tenido una mejora en la infraestructura y en la cantidad y calidad de los servicios que prestan los ministerios objeto del presente estudio de caso.

4 Joya de los Sachas: un ejercicio piloto de desconcentración

La Amazonía ecuatoriana representa el 48% del territorio nacional, con aproximadamente 120.000 kilómetros cuadrados, se caracteriza por ser un área de exuberante vegetación, aquí habita el 5 % de ecuatorianos, su población es mayoritariamente rural con un 61% (INEC 2011), está habitada mayoritariamente por campesinos e indígenas. En esta región, la principal actividad económica es la extracción petrolera en la zona norte y en el sur la actividad minera, la agricultura se basa en el sistema de producción y cultivo en chacra los principales productos son: yuca, plátano, café, cacao y maíz, está conformada por 6 provincias; Sucumbíos, Orellana, Napo,

Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe y 41 cantones con similares características geográficas de clima y desarrollo económico.

Joya de los Sachas es un cantón que pertenece a la provincia de Francisco de Orellana, es la segunda ciudad más grande de la Provincia, cuenta con una superficie de 1.197,23 kilómetros cuadrados, actualmente cuenta con una población de 40.512 habitantes, de los cuales el 30.60 % corresponde a población urbana y 69,40% constituye población rural, el 13 % de la población se autodefine como indígenas kichuas, su principal actividad económica es la industria petrolera, la actividad agrícola es menor con cultivos de café, cacao, arroz, maíz y yuca. En este contexto geográfico y social, la Disposición Presidencial N. 17950 del 24 de febrero de 2012, señala a Joya de los Sachas como uno de los distritos para implementar el “Plan Piloto de intervención por distritos”, en la Región Amazónica

Mapa No. 1: Distrito Joya de los Sachas, Provincia Francisco de Orellana.



Fuente: Subsecretaría Senplades Zona 2, 2016

El planteamiento del presente estudio de caso, surge de la posibilidad de conocer si la implementación de distrito ideal o distrito piloto a Joya de los Sachas le permitió contar con mejor infraestructura y mejorar en la calidad y cantidad de los servicios prestados por los Ministerios de Educación, Salud, Interior e Inclusión Económica y Social.

5 La desconcentración de servicios en Joya de los Sachas 2012 y 2016

La prestación de servicios del gobierno en el Ecuador, históricamente ha sido concentrada en las grandes ciudades, lo que hace que la atención de las necesidades de la población, sea excluyente e inaccesible, categorizando a la gestión pública como ineficiente y desarticulada, ya que cada entidad trabajaba como un ente independiente. El proceso de desconcentración busca revertir esa tendencia e implica el traslado de los servicios que ofrecen los Ministerios a nivel nacional, hacia las dependencias zonales, distritales y circuitales, con el fin de acercar los servicios a los ciudadanos.

Los principales obstáculos que se han identificado en Joya de los Sachas son: la falta de vías de acceso para movilizarse a los lugares donde se ubican las dependencias del Ejecutivo, el nivel de pobreza de los sitios periféricos, desconocimiento de derechos para acceder a los servicios, provocado por ausencia de servicios básicos que permitan el uso de medios de comunicación, nivel de educación, las grandes asimetrías territoriales que se reflejan en tener territorios que por los servicios se los podía catalogar como de primera y otros que a pesar de necesitar, no tenían la cercanía.

Desde este enfoque, la desconcentración es imprescindible para mejorar la infraestructura y la prestación de servicios públicos y lograr una presencia equitativa del Ejecutivo en el territorio, acercado de este modo, el Estado a la ciudadanía, de una manera planificada y articulada para brindar mejores servicios a la ciudadanía. Asimismo, permitirá potenciar a las Carteras de Estado con una gestión eficiente, que promueva el desarrollo territorial equilibrado.

Para la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, la reforma política y administrativa tuvieron como objetivo la redistribución del poder y la toma de decisiones, acercar el Estado y sus productos y servicios a la ciudadanía, es así que el proceso de desconcentración y descentralización se implementó en todas las entidades del ejecutivo, tomando en consideración, su deber ser, las competencias, productos y servicios que brinda a la ciudadanía y su modelo de gestión.

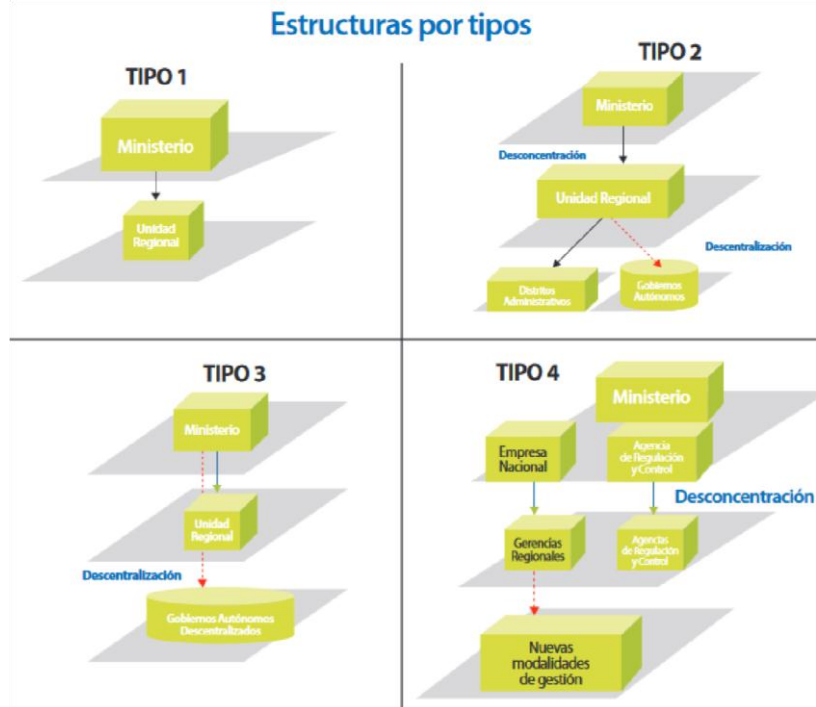
Adicionalmente se elaboró una tipología para la desconcentración, con el objeto de que todas las carteras de Estado aterricen su política pública en el territorio, se establecieron 4 tipologías así:

- Tipo 1: Privativo
- Tipo 2: Alta desconcentración y baja descentralización
- Tipo 3: Alta descentralización, baja desconcentración
- Tipo 4: Sectores Estratégicos

Los Ministerios objeto del presente estudio de caso se ubican de acuerdo a su competencia; el Ministerio del Interior se encuentra en la tipología 1, privativo, en esta tipología

se encuentran los sectores que velan por los intereses estratégicos nacionales, por lo tanto no pueden descentralizar sus competencias a otros niveles de gobierno, El Ministerio de Educación y Salud se ubican en la tipología 2, en el que la prestación de servicios se la realiza desde Distritos y Circuitos para asegurar un buen servicio vinculado a la necesidad local, en tanto que el Ministerio de Inclusión Económica y Social se ubica en la tipología 3, en la cual se establecen estructuras desconcentradas a nivel regional y un alto proceso de descentralización para la prestación de productos y servicios a través de los gobiernos Autónomos descentralizados e incluso la sociedad civil.

Figura No. 1 Estructuras administrativas según tipología y modelo de gestión.



Fuente: Senplades 2010

En la Figura 1 se presentan las 4 tipologías de desconcentración, utilizadas por la Senplades para categorizar a todas las entidades del Ejecutivo.

El haber determinado la misión y las competencias de cada cartera de Estado y posteriormente su clasificación por tipologías, permitió que cada Ministerio trabaje profundamente en los servicios para los cuales fue creado, adicionalmente el modelo de gestión constituye una herramienta para planificar el cómo brindar los servicios en el territorio.

A continuación se presenta un comparativo de indicadores, infraestructura, y portafolio de servicios de los años 2012 y 2016, por Ministerio:

5.1 Ministerio de Educación Distrito 22D01

La misión del Ministerio de Educación es garantizar el acceso y calidad de la educación inicial, básica y bachillerato a los y las habitantes del territorio nacional, mediante la formación integral, holística e inclusiva de niños, niñas, jóvenes y adultos, tomando en cuenta la interculturalidad, la plurinacionalidad, las lenguas ancestrales y género desde un enfoque de derechos y deberes para fortalecer el desarrollo social, económico y cultural, el ejercicio de la ciudadanía y la unidad en la diversidad de la sociedad ecuatoriana.

Tabla 1
Estudiantes matriculados

Estudiantes matriculados	2012	2016
Alumnos	12.602	13.705
Centros educativos nuevos	0	3
Centros educativos repotenciados	0	21

Fuente: Coordinación zona 2 de Educación 2016

Tabla 2
Estudiantes matriculados por niveles de instrucción

Nivel	2016
Inicial	433
Primario	6,437
Secundario	6,835
Total	13,705

Fuente: Coordinación zona 2 de Educación

Como podemos apreciar el número de estudiantes paso de 12.602 para el año 2012 a 13.705 en el año 2016, debemos señalar además que estos estudiantes reciben clase en 3 centros educativos nuevos y en 21 centros educativos repotenciados, los mismos que prestan mejores condiciones en la infraestructura, laboratorios, seguridad, uniformes, transporte, alimentación, uno de los nuevos centros educativos de puede apreciar en la fotografía No. 1 que corresponde a la Unidad Educativa Dayuma Kento.

Tabla 3

Principales indicadores de educación Distrito 22D01 – La Joya de los Sachas

Nombre del Indicador	2012	2016
Analfabetismo	6.82%	4.40%
Asistencia educación bachillerato	45.76%	83.40%
<u>Analfabetismo digital</u>	<u>42.50%</u>	18.75%

Fuente: INEC, 2011

De acuerdo al análisis de indicadores podemos observar que existen resultados positivos en el comparativo 2012 y 2016, reduciendo el 2.42% en el analfabetismo; así como el analfabetismo digital en un 23.72%, se ha incrementado la asistencia educación bachillerato en un 37.64%, estos datos nos demuestran que la población cuenta con mejor educación lo cual con lleva una mejor condición para su desarrollo, bajar el analfabetismo y contar con mayor acceso a

internet abre la posibilidad de que los ciudadanos cuenten con mayores herramientas para su desarrollo.

Los estudiantes del Distrito pueden ahora realizar sus consultas y acceder al mundo por medio de internet lo cual mejora su aprendizaje y consolida su formación educativa.

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, en su objetivo No. 4 señala, Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía y el numeral 4.4 Aumentar el acceso a internet en establecimientos educativos al 90%, las acciones tomadas en el Distrito Joya de los Sachas apuntan a conseguir este objetivo.

Tabla 4
Establecimientos educativos con acceso a internet año 2012

Establecimientos con Acceso a Internet área Rural	Establecimientos con Acceso a Internet Área Urbana	Total Establecimientos	Porcentaje Área Rural con Acceso a Internet	Porcentaje Área Urbana con Acceso a Internet
1	9	115	0,87%	7,83%

Fuente: Archivo Maestro Ministerio de Educación AMIE Año Lectivo 2010 -2011

Tabla 5
Establecimientos educativos con acceso a internet, año 2016

Establecimientos con Acceso a Internet área Rural	Establecimientos con Acceso a Internet Área Urbana	Total Establecimientos	Porcentaje Área Rural con Acceso a Internet	Porcentaje Área Urbana con Acceso a Internet
8	10	96	8,33%	10,42%

Fuente: Registros Administrativos del Ministerio de Educación año lectivo 2016-2017

En el año 2012 en el distrito Joya de Los Sachas solo existía un establecimiento rural con acceso a internet, para el año 2016 subió a ocho los establecimientos rurales, así mismo el número de establecimientos con acceso a internet en el área urbana subió a 10.

Se evidencia importantes incrementos en el porcentaje área rural en cuanto al acceso a internet pasando de 0.87% en el año 2012 al 8.33% en el año 2016 y el porcentaje del área urbana con acceso a internet paso del 7,83% al 10,42% en el año 2016, esto debido principalmente a la construcción de la infraestructura con las adecuadas condiciones para instalación a internet.

Tabla 6
Infraestructura educativa disponible en Joya de los Sachas

Infraestructura Educación	2012	2016
Escuelas educación básica	129	54
Educación básica intercultural bilingüe	0	14
Educación básica artesanal	5	0
Educación inicial básica y bachillerato	37	0
Unidad educativa	0	12
Unidad del milenio	0	2
Unidad comunitaria <u>intercultural bilingüe</u>	<u>0</u>	5
Total	171	87

Fuente: Coordinación zona 2 de Educación 2016

La construcción de 2 Unidades educativas del milenio y la microplanificación de todo el distrito desde la visión territorio, planteó la reorganización de todo el sistema educativo,

cerrándose escuelas unidocentes que no prestaban las condiciones necesarias para una educación de calidad, la actual infraestructura cubre la demanda de estudiantes del distrito.

Tabla 7
Portafolio de Servicios de Educación en Joya de los Sachas

Portafolio de servicios	2012	2016
Educación básica	x	x
Educación básica y artesanal	x	x
Inicial educación básica	x	x
Bachillerato general unificado	x	x
Bachillerato internacional	x	Alfabetización x x
Formación artesanal	x	x
Formación artística	x	x

Fuente: Coordinación zona 2 de Educación 2016

En la oferta de servicios podemos determinar que se ha incluido el Bachillerato Internacional que constituye una propuesta pedagógica que busca preparar a los jóvenes bachilleres para vivir en el mundo globalizado e interconectado del siglo XXI; es decir, busca que los estudiantes comprendan diferentes realidades, desarrollen destrezas y adquieran conocimientos para afrontar este reto. El programa también fomenta el sentido crítico y lógico de los estudiantes, así como la superación de los conocimientos adquiridos a través de la investigación e innovación.

El objetivo fundamental de los programas de Bachillerato Internacional es formar personas con mentalidad internacional que, conscientes de la condición que las une como seres humanos y de la responsabilidad que comparten de velar por el planeta, contribuyan a crear un mundo mejor y más pacífico.

En los mapas 2 y 3 se muestra los servicios georeferencias y las unidades ejes del Ministerio de Educación, podemos apreciar que se encuentran distribuidos en todo el territorio del Distrito a fin de prestar el servicio a todos los ciudadanos.

En la fotografía No. 2 se puede ver la moderna construcción de la Dirección Distrital de Educación, desde donde se coordina las acciones administrativas y educativas del Distrito Joya de los Sachas.

5.2 Ministerio de Inclusión Económica y Social Distrito 22D01

La misión del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) es la entidad del Estado de definir y ejecutar, políticas, programas y proyectos y servicios con calidad y calidez para la inclusión económica y social para los grupos de atención prioritaria, población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, promoviendo el desarrollo y cuidado durante el ciclo de vida.

Centro infantil del Buen Vivir (CIBV): Servicio prestado por el MIES a los niños/as mayores de un año y menores de 3 años, incluye alimentación, estimulación temprana, control médico y la corresponsabilidad de los padres de familia.

Creciendo con nuestros hijos (CNH): Servicio prestado por el MIES, a los niños /as que por diferentes motivos no pueden asistir al CIBV, estos son visitados periódicamente por una técnica donde se le proporciona trabajos de estimulación temprana, consejería, control de peso y talla, ayuda psicológica bajo la supervisión y corresponsabilidad de los padres.

Tabla 8
Indicadores MIES

Nombre del Indicador	2012	2016
Niños atendidos CIBV	225	230
Niños atendidos CNH	2840	1200
Adultos mayores atendidos	0	75

Fuente: Coordinación zona 2 MIES 2016

La cobertura entre los años 2012 y 2016 de atención en los Centros Integrales del Buen Vivir tiene una tendencia a mantenerse; en lo referente al servicio de Cuidando a Nuestros Hijos 1640 niños/as, la atención gerontológica se inicia en el año 2014 y continua con 75 adultos mayores hasta 2016.

Tabla 9
Infraestructura MIES Distrito 22D01 – La Joya de los Sachas

Infraestructura	2012	2016
CIVB Emblemático	1	
CIBV	5	4
Centro adultos mayores	0	1
Total	6	5

Fuente: Coordinación zona 2 MIES2016

Se construyó un Centro Infantil del Buen Vivir dulces sonrisas en la parroquia San Carlos con capacidad para atender 80 niños, el mismo que se encuentra en la fotografía No. 3, se repotenciaron 4 ya existentes, en tanto que el servicio de gerontología se brinda a través de convenio, la prestación de estos servicios mejora la calidad de vida de las personas beneficiarias así como contribuye a que las familias participen como corresponsables de estos programas.

Tabla 10
Infraestructura MIES Distrito 22D01 – La Joya de los Sachas

Portafolio de servicios	2012	2016
CIBV	x	x
CNH	x	x
Gerontología	x	
Discapacidades		x
Protección especial		x

Fuente: Coordinación zona 2 MIES 2016

El portafolio de servicio incrementa la atención gerontológica, discapacidades y protección especial, donde se brinda atención y ayuda psicológica durante el ciclo de vida, todos estos servicios prestados por el MIES, se encuentran georeferenciados en el mapa No. 4.

5.3 Ministerio de Salud 22D01

El Ministerio de Salud es el ente encargado de ejercer la rectoría, regulación, planificación, coordinación, control y gestión de la salud pública, en el distrito Joya de los

Sachas se analizan los siguientes indicadores:

Tabla 11
Indicadores Salud

Nombre del Indicador	2012	2016
Mortalidad infantil	6.68%	6.58%
Mortalidad niñez	15.59%	12.06%
Médicos por cada 10.000 habitantes	5.42%	6.18%
Embarazo adolescente	4.30%	12.38%

Fuente: Coordinación zona 2 Salud 2016

Como se observa de los indicadores existe una reducción tanto en la mortalidad infantil como en niñez, esto debido adicionalmente a la mejora del portafolio de servicios y a la adecuada infraestructura con la que cuenta el Ministerio en Joya de los Sachas.

Tabla 12

Personal médico asignado Distrito Joya de Los Sachas

Profesionales	2012	2016
Médicos	15	45
Psicólogos	1	3
Obstetricia	2	7
Enfermeras	21	42
Odontólogo	14	18
<u>Médico por cada 1000 habitantes</u>	<u>0.39</u>	<u>1.14</u>

Fuente: Coordinación zona 2 Salud 2016

Del análisis de la documentación se establece que en los profesionales médicos de cada una de las especialidades se han incrementado para el año 2016, así el número de médicos por cada 1000 habitantes subió de 0.39 a 1.14, lo que significa que existen más profesionales médicos al servicio del distrito, pasando de 53 en el 2012 a 115 en el 2016, se registra un incremento en cada una de las especialidades como psicología, obstetricia, enfermeras, servicio de enfermería, odontólogos.

La construcción de moderna infraestructura permite la ampliación y modernización de servicios como odontología, psicología, obstetricia contribuyendo a una mejor atención a un mayor número de ciudadanos.

Tabla 13

Infraestructura del Ministerio de Salud en Joya de los Sachas

Infraestructura Salud	2012	2016
		7
Centros de salud	7	
Puestos de salud	5	5
Implementación		
Administración y Talento		
<u>Humano</u>	<u>0</u>	<u>1</u>
<u>Total</u>	<u>12</u>	<u>13</u>

Fuente: Coordinación zona 2 Salud 2016

Tanto los centros de salud como los puestos fueron repotenciados y adicionalmente se incorporó un Centro de salud tipo C, el mismo que brinda; atención médica familiar, obstetricia, enfermería, ginecología, atención 24 horas, atención de partos, ayuda diagnóstica, laboratorio. Adicionalmente se implementó las oficinas administrativas de la dirección distrital, como unidad operativa desconcentrada, donde se realiza la planificación, gestión, seguimiento y evaluación del sistema de atención del distrito Joya de los Sachas.

Tabla 14
Portafolio de servicios Ministerio de Salud

Portafolio de servicios	2012	2016
Prevención y promoción de salud	x x	Enfermería x x
Medicina general	x	x
Odontología	x	x
Ginecología	x	
Obstetricia	x	
Fisioterapia	x	
Rehabilitación		x
Farmacia	x	
Partos	x	
Emergencias 24 horas		x
Ambulancia	x	
Rayos X	x	
Promoción en salud	x	

 Fuente: Coordinación zona 2 Salud 2016

Como se observa del cuadro anterior el incremento de servicios en territorio es significativo, debido principalmente a la implementación del Centro de Salud tipo C, ubicado en la cabecera cantonal y que se adjunta en la foto No. 4.

5.4 Ministerio del Interior Distrito 22D01 comparativo 2012 y 2016

La misión del Ministerio del Interior es garantizar la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica en el marco del respeto a los derechos fundamentales, democracia y participación ciudadana.

Tabla 15
Indicadores Ministerio del Interior

Nombre del Indicador	2012	2016
Robo de vehículos cada 10.000 habitantes	7.98%	20.30%
Denuncia por homicidios cada 10.000 habitantes Delitos contra las personas	7.98%	7.61%
	34.58%	65.98%

Fuente: Ministerio del Interior - INEC

Los índices de seguridad, como robo a vehículos paso de 7,98 % a 20,30 % robos en el año 2016, se mantienen en 7,61 los homicidios/asesinatos y se incrementa notablemente los delitos contra las personas pasando de 34,58% en el año 2012 a 56,98 en el año 2016. Esto pese a la implementación de las unidades de Policía Comunitaria dotadas de todos los implementos.

Tabla 16
Infraestructura construida por el Ministerio del Interior

Infraestructura	2012	2016
Unidad De Policía		
Comunitaria - UPC	2	8
Total	2	8

Fuente: Ministerio del Interior 2016

El Ministerio del Interior registra un incremento de 6 Unidades de Policía Comunitaria hasta el año 2016 en todo el distrito,

Tabla 17
Portafolio de servicios Ministerio del Interior en Joya de los Sachas

Portafolio de servicios	2012	2016
Capacitación a la		
ciudadanía	x	x
Contacto ciudadano	x	x
Escuela segura	x	x
Atención ciudadana	x	x
Recepción de denuncias	x	x
Auxilio y respuesta	x	x
Patrullaje vehicular	x	x
Patrullaje motorizado		x

Fuente: Ministerio del Interior 2016

Al realizar la comparación de la oferta del Ministerio del Interior en el año 2012 al año 2016, se puede notar que se incrementa el servicio de patrullaje motorizado por las áreas de mayor conflictividad del cantón, en el mapa No. 8 se encuentran georeferenciados todos los servicios del Ministerio del Interior, la foto No. 5 corresponde a l UPC ubicada en la parroquia Enokanky.

Según Holguín (2014) “La localización óptima para la implementación de establecimientos prestadores de servicios (Unidad de Policía Comunitaria y Unidad de Vigilancia Comunitaria) nos permite responder a las necesidades verdaderas del territorio, para en función

de ello escoger los lugares adecuados para el efecto. De esta manera, se evita cometer errores que perjudiquen al Estado y a los ciudadanos que son los beneficiarios de todos los servicios” (p.61).

Resumen de infraestructura construida al 2016 de todos los Ministerios en Joya de los Sachas

Tabla 18
Repotenciación y construcción de nuevas infraestructuras año 2016

<i>TIPO DE ESTABLECIMIENTO</i>	<i>2016</i>	<i>Servicios en operación</i>	<i>Servicios en construcción</i>
Unidad Educativa del Milenio	2	1 Unidad Educativa Menor en Dayuma	1 Unidad Educativa Mayor en Joya de los Sachas
Centros de salud	1	1 nuevo en Joya de los Sachas	
Sub Centros de Salud Puestos de Salud	1	1 nuevo en San Carlos	
Centros infantiles del Buen Vivir	3	1 nuevo San Carlos y 2 Repotenciados en Joya de los	
Direcciones Distritales		Sachas y Rumipamba 1 nuevo en Joya de los Sachas	
Unidad de Policía Comunitaria Compuesta (UPC-C) Tipo B	1	Nuevo en Joya de los Sachas	
Unidad de Policía Comunitaria Simple (UPC -S) Tipo B	7	1 construcción nueva por parroquia: Enokanki, Lago Sebastián del Coca, Tres de Noviembre, Santa Rosa, Unión Milagreña, San Carlos.	

Fuente: Senplades, Subsecretaría Zonal 2, 2016

Como podemos observar es grande la inversión en infraestructura que implementaron los Ministerios, esto solamente fue posible gracias a la desconcentración y a que Joya de los Sacha

fuera escogido como distrito modelo de la Amazonia, toda esta nueva infraestructura está al servicio de los ciudadanos que viven en el distrito

Al año 2016 se puede evidenciar avances el proceso de la desconcentración, para visualizarlos de mejor manera se expone los logros en el ámbito de la construcción de infraestructura y de los indicadores señalados en cada uno de los Ministerios.

Esta condición de piloto les permitió a los ministerios objeto de este estudio de caso priorizar las inversiones, contratación de nuevo personal, adecuar los servicios territorialmente para un mejor acceso de los ciudadanos en todo el distrito.

6 Conclusiones

Los ministerios que sirvieron de piloto en el distrito priorizado de la Joya de los Sachas, con el objeto de proporcionar y mejorar los servicios desde la visión del territorio implementaron y como el caso del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud; el Ministerio de Inclusión económica y social implemento una oficina distrital, las mismas que cuentan con personal administrativo y técnico trabajando en territorio y conociendo la problemática local, a fin de prestar los servicios y realizar una micro planificación más ajustada al territorio.

El estudio de caso del Distrito Priorizado Joya de los Sachas nos ha permitido conocer cómo la microplanificación y la puesta en marcha del sistema de planificación de zonas, distritos y circuitos contribuye a una mejor distribución de los servicios públicos en el territorio, lo que conlleva a tener ciudadanos mejor atendidos así como que es viable y puede ser reproducida a nivel nacional y en todas las entidades del Ejecutivo.

Los Ministerios de Educación y de Salud construyeron Direcciones Distritales en tanto que el de Inclusión Económica y Social implemento una oficina distrital, como entidades operativas desconcentradas. Estas entidades estaban en capacidad de administrar los recursos económicos, talento humano, y materiales. Así la desconcentración en distritos y circuitos permitió a los ministerios ordenar su oferta de servicios de acuerdo a la población de cada sector, aportar para la definición de que servicio deben brindarse en cada distrito, permitiendo tener a los ciudadanos más y mejores servicios muy cerca de sus viviendas, tomando en cuenta las características propias de cada territorio, permitiendo así tener unidades territorializadas donde los ministerios pueden trabajar de manera articulada.

Al revisar los datos y documentación de los cuatro ministerios que operan de manera desconcentrada en Joya de los Sachas podemos concluir que el proceso de desconcentración permitió que se priorice la construcción de infraestructura en este distrito, ya que la disposición Presidencial N. 17950, “Plan piloto de intervención por distritos”, les disponía implementar el modelo de gestión en los distritos priorizados, adicionalmente la oferta de servicios se vio incrementada como se demuestra en las tablas de portafolio de servicios, ya que cada ministerio incorporó servicios que antes del 2012 no se prestaban en Joya de los Sachas.

La implementación de toda esta infraestructura ha significado brindar a la población de Joya de los Sachas un mejor servicio en unidades nuevas o repotenciadas con mejores condiciones, ampliando su oferta de servicios y teniendo la posibilidad de prestar servicios a un mayor número de ciudadanos.

La metodología aplicada ha permitido entender como este nuevo sistema de planificación permite llegar con la oferta de servicios a más ciudadanos a pesar de la gran dispersión

poblacional, como se observa en los mapas adjuntos donde se encuentran georeferenciados los servicios que prestan los Ministerios objeto de este estudio de caso.

7 Fuentes Bibliográficas

Alderfer, H. (1967). *La Administración Pública en las Naciones Nuevas*, Paidós.

Borja, R. (2008). *Descentralización y Autonomía en el Ecuador*, Quito, FLACSO

Castillo, J. (2008). *Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional, la regionalización horizontal*, Gráfica Amazonas.

FORODAC, (2008). *Procesos de Desconcentración Prefectural en Bolivia*, Bolivia, Holding

PNUD, (2001). *Estado del debate sobre autonomía y descentralización*, Impreseñal.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Joya de Los Sachas. (2012): *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón La Joya de los Sachas*. La Joya de los Sachas.

Hoguín, W. (2015). *La Implementación de distritos y circuitos como nuevas unidades de planificación, caso de estudio del distrito 21D01 (la Joya de los Sachas) para los establecimientos prestadores de servicios del Ministerio del Interior*, 2015, Quito

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2014). *Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir*, 2014, Quito: Senplades.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). *Estrategia Territorial Nacional*, 2009,

Quito: Senplades.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, Quito: Senplades.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2010). *Reforma Democrática del Estado*, 2010, Quito: Senplades.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). *Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública*, Quito: Senplades.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2014). *La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador*, año 2014.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y Patricia de la Torre Arauz (2013). *Los Constructores del Estado Nacional*, Quito: Senplades.

Soro, E., (1992). *La Desconcentración en el Derecho Administrativo Chileno*. *Revista de Derecho Público*, Vol. 1, págs. 103-125.

Oszlak, O., (2014). *¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto*, *Revista RIEM*, año V, N°09, págs. 173-205.

Referencias normativas

Constitución de la República del Ecuador (2008).

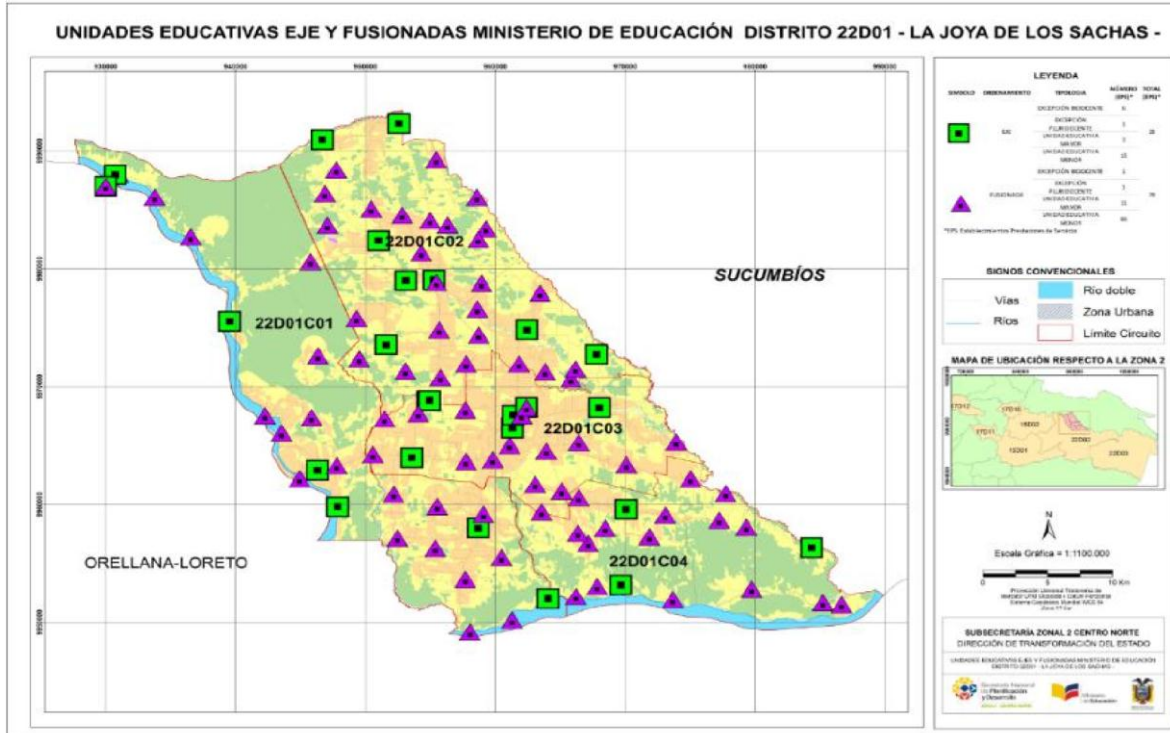
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010).

Decreto Ejecutivo N. 1577, publicado en el RO N. 535 de 26 de enero de 2009.

Disposición Presidencial N. 17950, 24 de febrero de 2012.

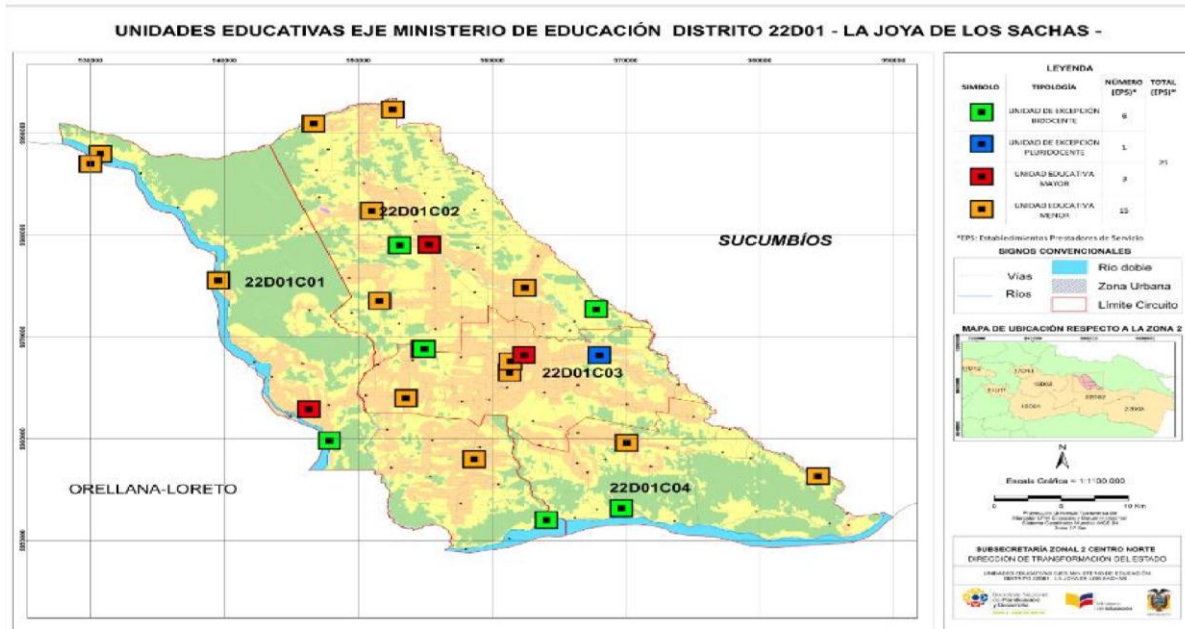
8 Anexos

Mapa No. 2 servicios geo referenciados Ministerio de Educación



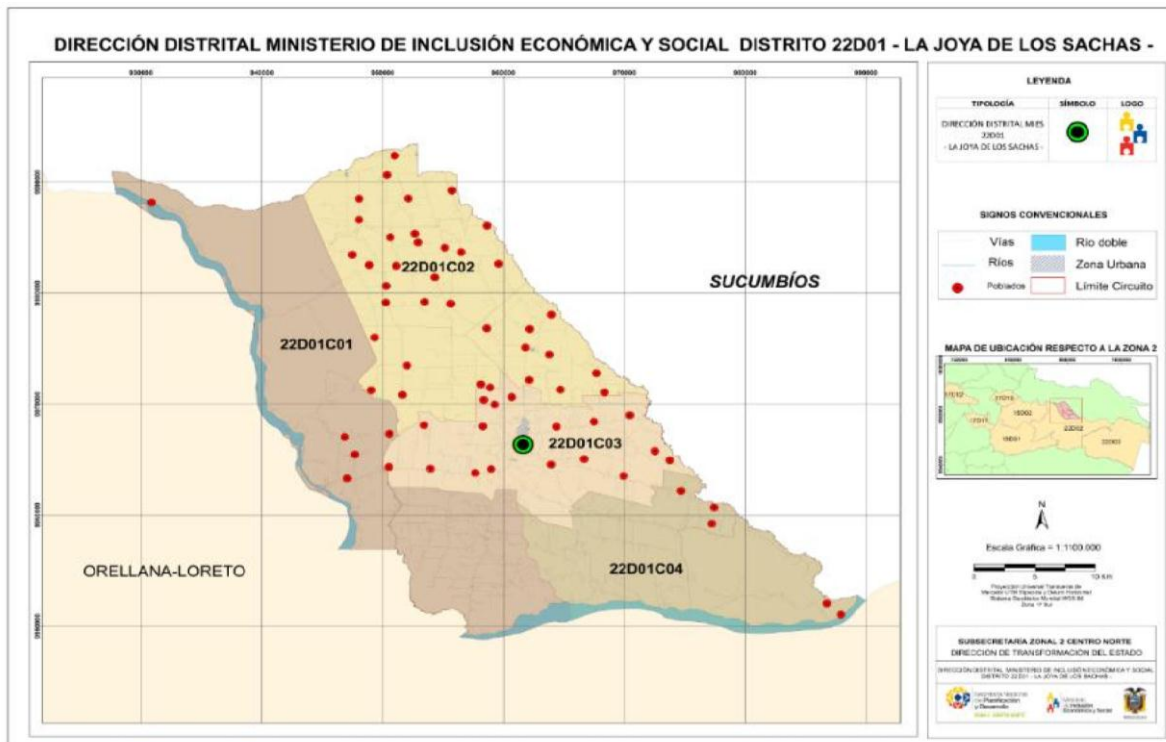
Fuente: Subsecretaria Senplades Zona 2

Mapa No. 3 Unidades educativas eje del Ministerio de Educación



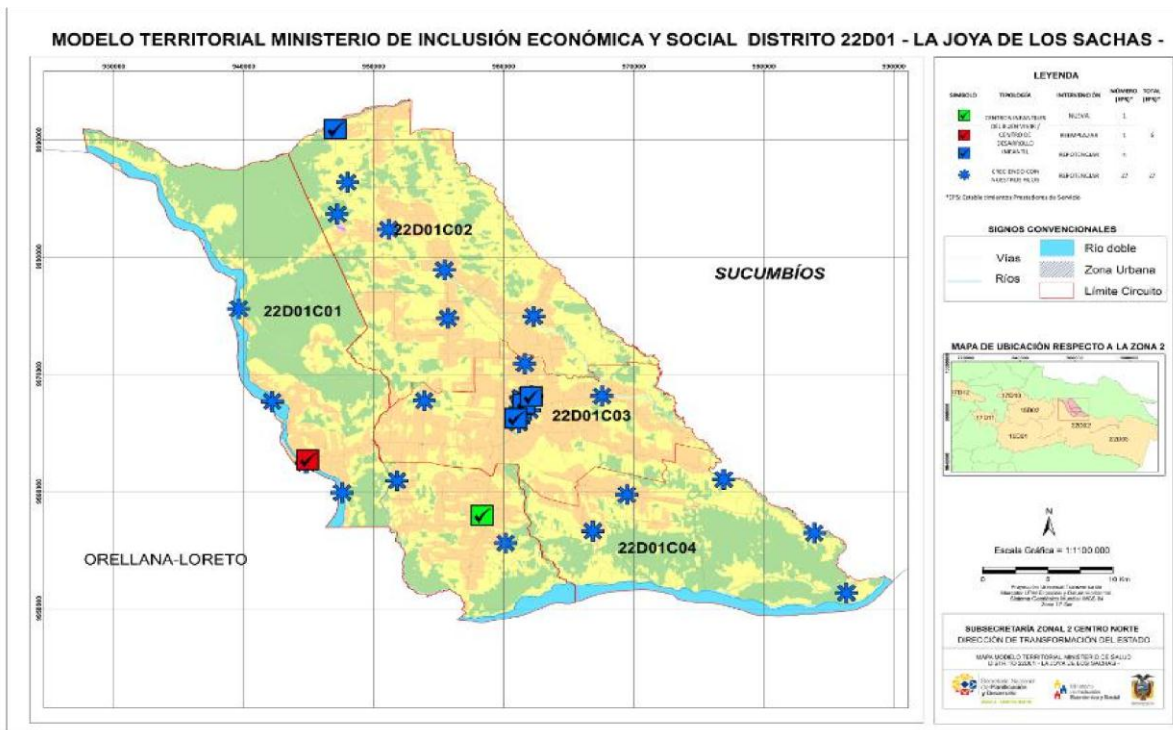
Fuente: Subsecretaria Senplades Zona 2

Mapa No. 4 Servicios georeferenciados del MIES



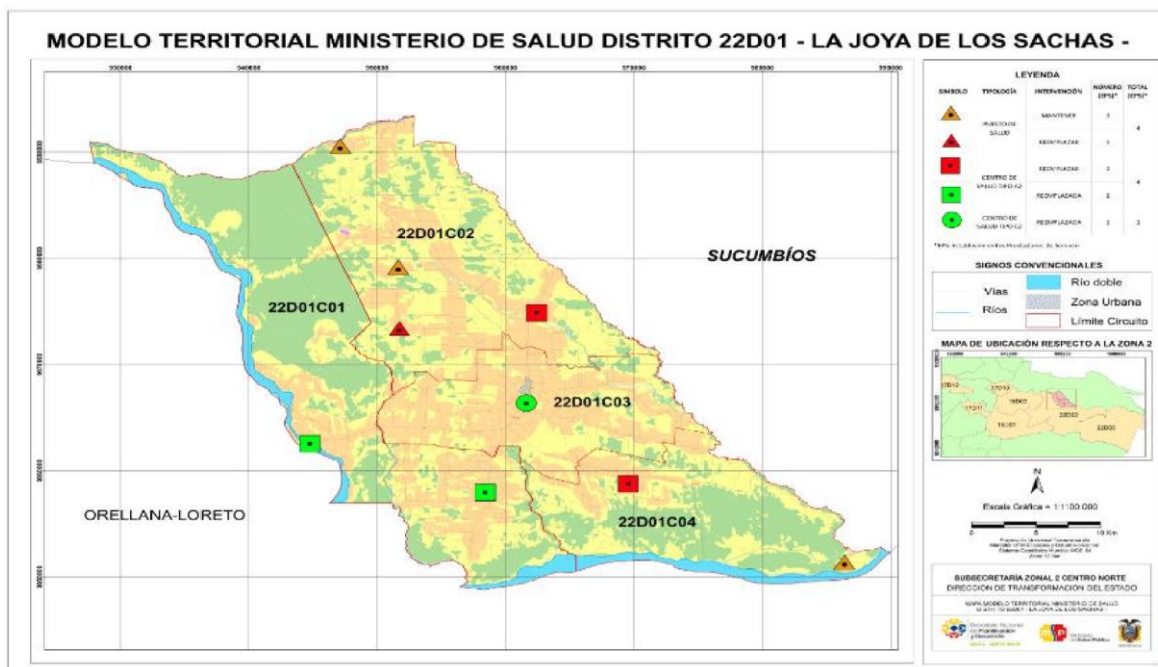
Fuente: Subsecretaria Senplades Zona 2

Mapa No. 5 Modelo de prestación de servicios del MIES



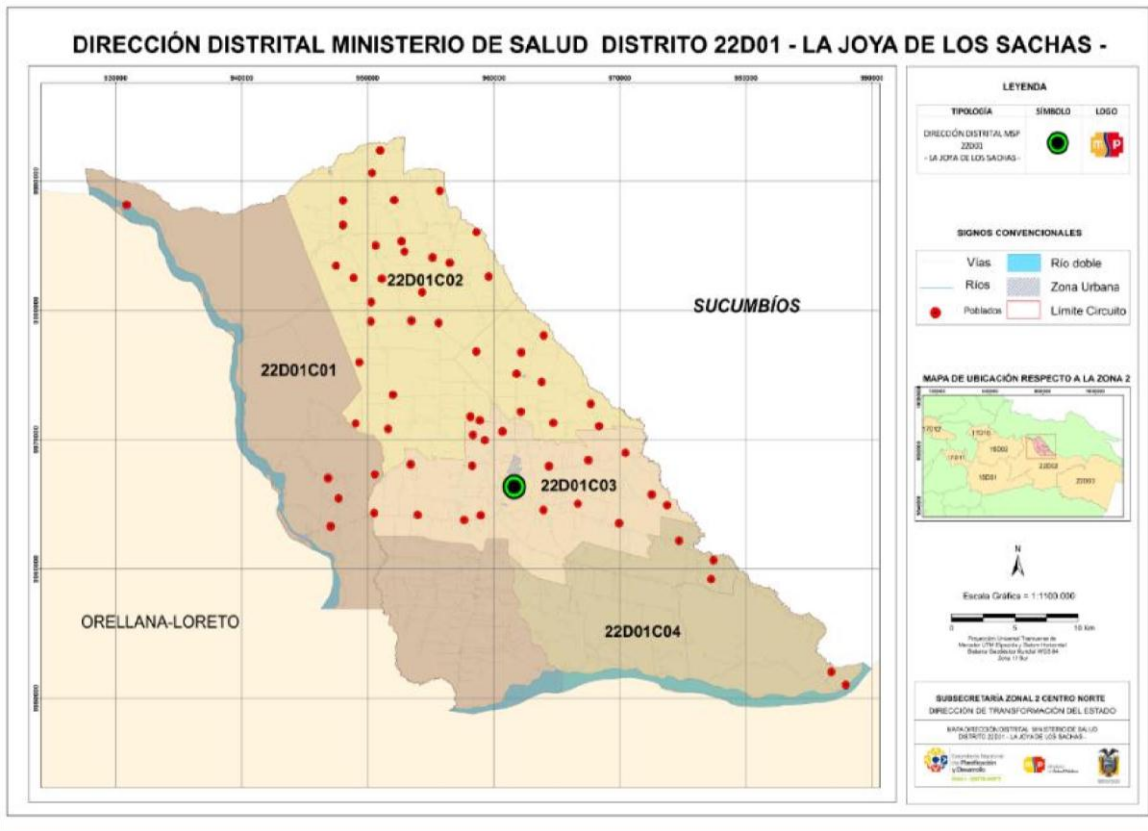
Fuente: Subsecretaría Senplades Zona 2

Mapa No. 6 Modelo de prestación de servicios del Ministerio de Salud



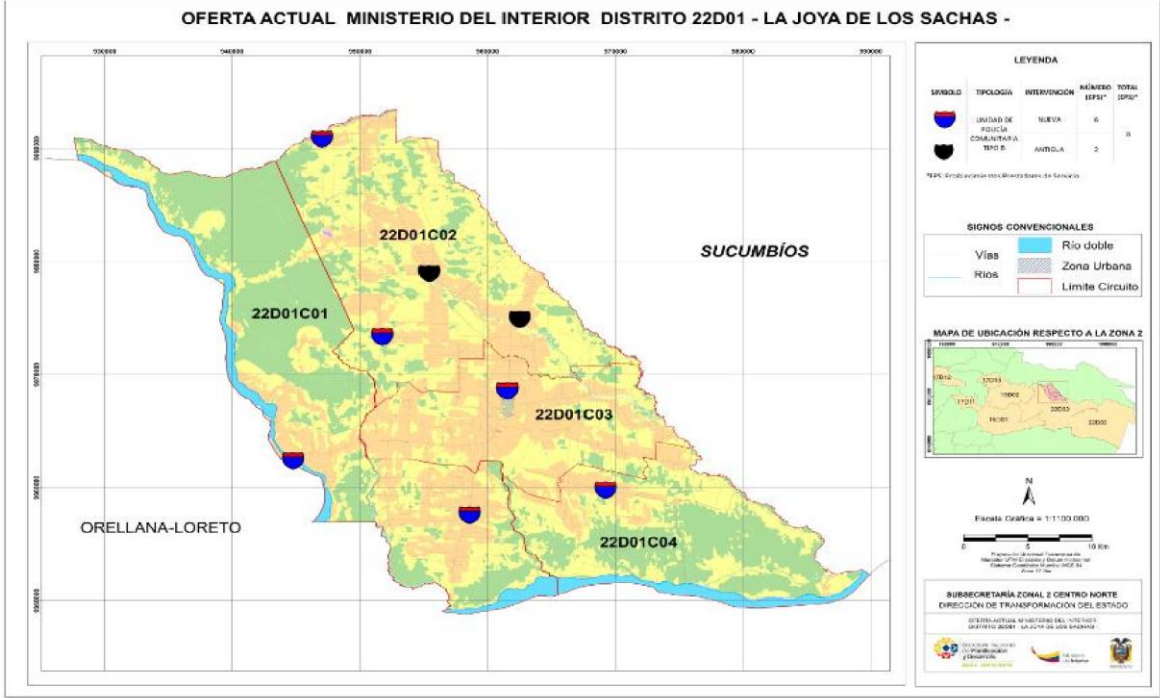
Fuente: Subsecretaría Senplades Zona 2

Mapa No. 7 Servicios georeferenciados del Ministerio de Salud



Fuente: Subsecretaría Senplades Zona 2

Mapa No. 8 Servicios georeferenciados del Ministerio del Interior



Fuente: Subsecretaria Senplades Zona 2

Archivo fotográfico

UEM Dayuma Kento



Foto No. 1: Subsecretaria Senplades 2016

Dirección Distrital Educación La Joya de los Sachas



Foto No. 2: Subsecretaria Senplades 2016

Ministerio de Inclusión Económica y Social - CIBV San Carlos



Foto No. 3: Subsecretaria Senplades 2016

Ministerio de salud Pública - Centro de Salud Tipo C La Joya de los Sachas



Foto No. 4: Subsecretaria Senplades 2016

Ministerio del Interior - UPC Enokanky



Foto No. 5: Subsecretaria Senplades Zona 2 2016