

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA ESTUDIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
CONVOCATORIA 2006-2008**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIO**

**Hacia la construcción de políticas públicas locales en educación a partir del caso  
Chunchi, provincia de Chimborazo en el período 2004-2007**

**Natalia Alexandra Angulo Moncayo**

**2009**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA ESTUDIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
CONVOCATORIA 2006-2008**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIO**

**Hacia la construcción de políticas públicas locales en educación a partir del caso  
Chunchi, provincia de Chimborazo en el período 2004-2007**

**Natalia Alexandra Angulo Moncayo**

**ASESOR DE TESIS: Betty Espinosa  
LECTORES/AS: Ana Estévez y Carlos Crespo**

**Julio 2009**

## **DEDICATORIA**

Este trabajo de investigación está dedicado a mi madre, María del Carmen y a mi hermano Andrés quienes me apoyaron para dar este paso fundamental en mi vida. De igual forma quiero agradecer a mi esposo por su acompañamiento durante el proceso final en este estudio y un especial reconocimiento a mis compañeros y compañeras de la promoción 2006 – 2008 porque en conjunto supimos compartir las experticias de cada uno/as de nosotros/as. Finalmente agradezco a mis profesores y profesoras de FLACSO, por la transferencia de conocimientos y el impulso permanente para trabajar con rigurosidad en nuestros proyectos académicos.

## ÍNDICE

Resumen.....	Pág. 6
--------------	--------

### **CAPÍTULO I**

Políticas públicas: de la planificación central a la acción local .....	Pág. 8
Partiendo del concepto de políticas públicas.....	Pág. 9
Políticas públicas, desarrollo social y miradas heterogéneas.....	Pág. 13
Políticas públicas locales: Una salida desde lo territorial.....	Pág. 18
Políticas públicas locales: desarrollo y participación.....	Pág. 21

### **CAPÍTULO II**

Las redes: del actor individual al colectivo inter organizacional.....	Pág.28
Redes de políticas públicas: Reflexiones sobre factores, actores y procesos.....	Pág. 29
La teoría inter organizacional y las redes de políticas públicas.....	Pág. 31
Las redes de políticas públicas como apuesta teórica.....	Pág.35
Características de las redes de políticas públicas.....	Pág. 44

### **CAPÍTULO III**

La educación en el Ecuador: Una mirada desde los Actores y factores.....	Pág. 49
3.1 Mirar a la educación en el presente desde la memoria histórica.....	Pág. 50
3.2 Escuelas del siglo XIX, maestros del siglo XX y estudiantes del siglo XXI.....	Pág. 52
3.3 ¿Falta de recursos o mala calidad del gasto?.....	Pág. 54
3.4 Calidad, un tema que enfrenta a estudiantes, autoridades, docentes y familia.....	Pág. 55
3.5 Del esferográfico rojo y azul a las escuelas del milenio.....	Pág. 58
3.6 Los resultados de la investigación: Viejas prácticas se eternizan en el aula.....	Pág. 60
3.7 Después de los resultados de la Consulta Popular en Ecuador 2006.....	Pág. 62

#### **CAPITULO IV**

La educación en Chunchi, actores, factores, redes.....	Pág. 64
Historia, demografía y situación socio económica de la zona.....	Pág.65
La realidad del cantón en cifras.....	Pág.67
Los problemas versus las respuestas: El inicio de un trabajo en red.....	Pág.82
Resultados de la gestión local y el proyecto EDUCAVIDA.....	Pág. 88

#### **CAPÍTULO V**

De la práctica a la teoría: La experiencia de Chunchi y el trabajo en red.....	Pág.92
Reflexiones sobre el actor racional, la racionalidad limitada y el trabajo inter organizacional.....	Pág. 93
El trabajo de las redes versus resultados visibles.....	Pág. 98

#### **CAPÍTULO VI**

A manera de conclusiones.....	Pág. 105
-------------------------------	----------

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	Pág. 110
---------------------------	----------

<b>ANEXOS</b> .....	Pág.112
---------------------	---------

## RESUMEN

Explicar la teoría de las redes a partir de la experiencia educativa en el cantón Chunchi, provincia de Chimborazo, permite comprender un punto de partida hacia la construcción de políticas públicas locales. Sin duda se debe partir de elementos que se recogen a lo largo de este trabajo de investigación como es el criterio de que las políticas públicas locales no son el resultado del trabajo de un solo actor sino que provienen de una reflexión colectiva, de acuerdos mínimos de los actores involucrados en el quehacer local y de la definición de procesos que largo plazo proveerán de la información necesaria para establecer las necesidades y áreas prioritarias de trabajo. La experiencia de Chunchi, tanto en el ámbito educativo, como en el quehacer del gobierno seccional, provee las bases necesarias para establecer algunos criterios en el proceso de elaboración de una planificación local enfocada a solventar las necesidades de la comunidad. En el trabajo de investigación se abre las puertas también a la comprensión de la teoría de las redes a partir de la existencia de subsistemas que viabilizan el manejo de aquellas necesidades urgentes e intereses de la sociedad civil. Así, la existencia de diversos actores, unos institucionales y otros de la sociedad civil, posibilita la presencia de interacciones, de acuerdo a ciertos factores en un área específica de la política pública.

Estas interacciones están caracterizadas por desacuerdos y acuerdos puntuales en virtud de los puntos estratégicos alrededor de los cuales se deben establecer las políticas públicas locales. Estos puntos de vista, que no siempre coinciden, dan paso al análisis de la problemática local pero no obstaculizan el proceso mismo de elaboración de las políticas por la existencia de subsistemas que hacen posible la configuración de redes de acción local. Estos subsistemas permiten la incorporación de nuevos actores que facilitan el proceso de elaboración de políticas públicas. Lo dicho permite analizar la el hecho de que las redes y los subsistemas generar un proceso más participativo, en donde no solamente intervienen autoridades centrales, sino diferentes instancias de Gobierno, organizaciones civiles e instituciones que de alguna manera prestan su contingente en la elaboración de políticas públicas y planificaciones locales.

La experiencia de Chunchi remite al problema de la educación en el Ecuador en cuanto a la falta de políticas públicas concretas en este tema y la necesidad de sumar esfuerzos para que los actores involucrados en el hecho educativo se integren y logren consensos en la elaboración de políticas públicas locales ya que en Ecuador la problemática educativa tiene que ver con el mal funcionamiento del sistema en su conjunto sumado a los problemas de tipo económico y sobre todo a la mala calidad del gasto que han hecho de nuestro país uno de los que menos invierte en educación en América Latina y cuyos problemas de acceso y permanencia en la escuela no se solucionan en un ciento por ciento pese a los programas implementados en cada administración de turno, precisamente porque el cambio requiere de una reforma integral que vuelva más eficiente el funcionamiento del sistema educativo. Entonces la educación tiene que ver con factores que rebasan el tema de financiamiento y son parte de una serie de elementos como la calidad, infraestructura, ambientes, materiales, docentes, entre otros aspectos que solo pueden solucionarse a través de una diagnóstico real de las necesidades desde lo local y la activación de redes de intervención que le apunten a planificaciones reales y se proponga resultados a corto, mediano y largo plazo.

## **CAPÍTULO I**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS: DE LA PLANIFICACIÓN CENTRAL A LA ACCIÓN LOCAL**

Este capítulo desarrolla los aportes conceptuales sobre políticas públicas tomando en cuenta las transformaciones sociales y políticas de Latinoamérica en términos del apareamiento de nuevas dinámicas alrededor de la participación y la movilidad social. Así mismo se identifican los aspectos más importantes en la definición de políticas públicas tomando en cuenta los nuevos retos de los Gobiernos para responder a las cada vez más numerosas demandas sociales.

Es por ello que en la segunda parte de este capítulo se propone a las políticas públicas locales como una alternativa a la crisis y a la pobreza, a través de nuevas formas de gobierno y procesos de descentralización y desconcentración que van de la mano con los componentes fundamentales de participación de nuevo actores y la configuración de un nuevo escenario político y cuyas prácticas tienen como base la definición de rutas estratégicas para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Finalmente se propone un diálogo conceptual entre diversos autores que explican la necesidad de tomar en cuenta la heterogeneidad de los territorios y la imposibilidad de adecuar modelos externos de desarrollo y políticas públicas sin pensar en la dinámica local como eje de la definición de cursos de acción mediatos e inmediatos.

## Partiendo del concepto de políticas públicas

Según Eugenio Lahera<sup>1</sup> las políticas públicas son el resultado de un trabajo coordinado, participativo, aterrizado en la realidad y sujeto a solventar las necesidades básicas de la población. Si se quiere, son herramientas o *cursos de acción* que permiten alcanzar los objetivos trazados por el Gobierno Central o las instancias públicas y que deben estar sujetas a tiempos específicos y a un diseño que permita definir qué se quiere y hacia dónde se apunta con dichas políticas y cuyo éxito se refleja en el bienestar de la población una vez evaluado el proceso de construcción y ejecución de las mismas.

Las políticas públicas son cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público. Estos son desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el sector privado. Las políticas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales. (Lahera: 2000; 2)

El éxito de una política pública se mide en virtud de su eficacia al momento de responder a demandas sociales y ser representativas al momento de impactar positivamente en la población. Además las políticas públicas están relacionadas con el quehacer del Estado en el marco de una agenda o un plan de mejoramiento de la calidad de vida y garantía de derechos.

El buen curso de las políticas públicas está dado fundamentalmente por la sostenibilidad de las mismas, asignando fuentes de financiamiento adecuadas y analizando la viabilidad en el largo plazo. De igual forma debe estar sujeta a un diseño claro para efectivizar su implementación con una visión clara de los recursos que requiere la política para hacerse efectiva y real.

Las políticas deben contar también con un alto componente de participación, involucramiento y apropiación de la ciudadanía en el marco del fortalecimiento del tejido social que permita gestionar rápida y eficazmente en todas las instancias la

---

<sup>1</sup> Es abogado de la Universidad de Chile y Doctor en Asuntos Públicos de la Universidad de Princeton. Ha sido profesor de Políticas Públicas en la Universidad de Chile y en la Pontificia Universidad Católica de Chile.

posibilidad de llevar adelante las políticas públicas trazadas *“Lo más útil es ordenar en torno a su objetivo la información dispersa en las normas legales y en las glosas presupuestarias. Así puede caracterizarse el objetivo real, más allá de las declaraciones del gobierno o de otros actores.* (Lahera: 2000; 3). Lahera señala la necesidad de vigilar el cumplimiento de las políticas públicas, controlar su implementación y evaluar sus resultados integrando a la comunidad en estas etapas a fin de impulsar la exigibilidad de la sociedad civil en cuanto a sus necesidades satisfechas o no.

En la misma línea de Lahera, Pedro Medellín<sup>2</sup> afirma que estudiar la política de las políticas públicas implica acercarse a los principios y a la dinámica que establece la relación entre **la esfera política y la acción pública**<sup>3</sup>. Medellín desarrolla su análisis a partir de varias cuestiones relacionadas con la viabilidad de las políticas públicas en países con una débil institucionalidad y la posibilidad de estudiar la relación entre un régimen político cuya práctica está marcada por la precariedad política y una acción pública que está presidida por la informalidad de las instituciones. Bajo estas condiciones el autor señala la importancia de analizar el proceso de implementación de las políticas públicas bajo dichas condiciones de precariedad política e informalidad institucional.

Medellín manifiesta entonces la importancia de un Estado sólido en su estructura política e institucional para la definición de una ruta de desarrollo a diferencia de aquellos países en donde la estructura y la dinámica institucional están marcadas por la debilidad institucional y la obsolescencia de la estructura estatal. Aclara, en este sentido, que los estudios sobre esta temática son recientes; sin embargo afirma que la lógica del poder, la debilidad institucional y el combate a la pobreza son factores sobre los que se ha reflexionado y conducen a repensar entonces las condiciones en las que se construyen las políticas públicas desde lo macro *“No son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran. Las políticas públicas hay que examinarlas desde el régimen político y el*

---

<sup>2</sup> Investigador de la CEPAL en temas de políticas públicas y desarrollo sostenible

<sup>3</sup> El autor se refiere al espacio en que se funda el régimen político y el dominio en que se desenvuelven las políticas públicas

*gobierno*” (Medellín; 2004:8); de otra manera las políticas están condenadas al fracaso antes de ponerse en marcha.

Retomando las reflexiones de Lahera sobre el origen de las políticas públicas dice que provienen de la agenda programática del Gobierno y son materia de análisis público de acuerdo al tipo de Estado en virtud de las relaciones de poder establecidas y las prioridades que marquen la ruta de bienestar.

De acuerdo a estas reflexiones las agendas políticas definen los cursos de acción a seguir y son vulnerables a cambios concretos de acuerdo a la variabilidad de la coyuntura o lazos de poder. En todo caso las políticas públicas son el resultado de un accionar conjunto entre organismo estatales, sociedad civil y el sector privado en la medida de un gobierno democrático y consiente de las necesidades urgentes de la población. Si las políticas no están incluidas en una agenda es bastante difícil que lleguen a concretarse y se midan por su eficacia y respuesta de la ciudadanía.

Lahera señala como una seria dificultad al articulación de las políticas públicas de acuerdo a los intereses sectoriales e individuales y ello determina la necesidad de una racionalidad en cuanto a la satisfacción de preocupaciones colectivas versus las de cada individuo y por ello es complejo poner a discusión las agendas de desarrollo, por ejemplo, y satisfacer a todas las personas o llegar a consenso con todas ellas. Aquí vale la pena señalar los intereses en conflicto y las estrategias de invalidación de propuestas y por ello el sistema democrático ofrece una salida, a través de las elecciones, para llegar a un consenso poblacional significativo en el orden de prioridades que deben establecerse desde el Gobierno.

“La política es la esfera de la decisión social...es en esta esfera donde los ciudadanos y sus agrupaciones de diverso tipo, incluyendo los partidos, pueden superar las restricciones del Teorema de la Imposibilidad de Arrow.” (Lahera: 2000: 9).

En este punto las salidas democráticas abren otros supuestos que el autor señala sobre la necesidad de una participación real bajando las propuestas nacionales a espacios de diálogo que den cuenta de las líneas de pensamiento, las críticas y oposiciones radicales en donde se promuevan alternativas comunes y que en muchos casos son procesos que toman bastante tiempo dependiendo de la habilidad de las negociaciones principalmente políticas.

Lahera indica que existen procedimientos al momento de elaborar las políticas públicas y ello tiene que ver con el origen, diseño, gestión y evaluación lo que equivale a decir que las políticas se elaboran al interior de un proceso en donde se pone a prueba la capacidad de implementar cursos de acción como parte del quehacer político, económico y social.

El primer paso tiene que ver con el nacimiento de una política pública de acuerdo a la realidad. Este primer punto si se quiere habla de la parte doctrinaria y teórica desde dónde se parte para elaborara las políticas y hacia dónde se quiere llegar con ellas. El segundo aspecto es más técnico y da cuenta de los cómo y de los preceptos que guiarán la propuesta determinando los factores que inciden en la cumplimiento de la política pública. La gestión tiene que ver con los mecanismos de orden institucional o interinstitucional para llevar a cabo las políticas. Se pone en evidencia la capacidad de negociación, de diálogo, participación y concertación en espacios múltiples a fin de difundir la política pública y llevarla a cabo sumando fuerzas.

Finalmente la evaluación habla del análisis del impacto de las políticas públicas en la población en cuanto a mejora de indicadores o solución y respuesta a necesidades básicas que por lo general se evidencian en carencias, falta de acceso a servicios, pobreza generalizada o deterioro de la calidad de vida. *“Entonces, combinando la reforma del Estado con el trabajo de potenciamiento y coordinación, se podrá mejorar la política respectiva, contribuyendo así al arte de gobernar”.* (Lahera: 2000; 2).

Para el autor es común el hecho de que al momento de elaborar políticas públicas aparezcan dificultades de todo orden principalmente de tipo económico, por ello sugiere que dada tal situación es conveniente priorizar una agenda con las necesidades más urgentes de la población y ordenar las acciones en virtud de lo más necesario y emergente. Además explica que es necesario dotar a las políticas de los recursos humanos, tecnológicos y financieros *para su mejor cumplimiento* y así reaccionar responsable y eficazmente ante un panorama estatal deficitario.

## **Políticas públicas, desarrollo social y miradas heterogéneas**

El desarrollo social según Carlos Sojo debe reflejarse en la calidad de vida de los habitantes a través de la construcción de políticas públicas y privadas con un enfoque de derechos y equidad. En todo caso son en los planos de educación, salud, vivienda, trabajo, entre otros, en los que se traducen las medidas efectivas, o no, de los Gobiernos en el marco de un desarrollo sostenible. Sojo indica “desarrollo social alude entonces a un ámbito de políticas (públicas y privadas) y de intervenciones institucionales dirigidas a crear condiciones y oportunidades para que los individuos realicen sus capacidades de vivir una vida saludable, larga y digna. Lo saludable alude a la calidad de la vida, asegurada por acceso a la nutrición, vivienda, educación, ambiente, cultura; la longevidad dice de la disposición de esos recursos en el largo plazo y la dignidad refiere a la disposición de derechos (ciudadanos o humanos) que orientan la acción pública y la demanda social (Sojo: año; 2).

Una condición importante para hablar de desarrollo social está marcada por el mercado laboral y específicamente para acceder a ese mercado a través de una plaza de empleo, lo que posibilita una serie de condiciones de vida dignas para el ser humano. En general para los países con débil institucionalidad es complejo acceder a un proceso de mejoramiento de la calidad de vida y servicios; por ello la ciudadana debe ser vista como agente principal en el desarrollo y sujeto de derecho. Según Sojo no hay condiciones para el desarrollo social en ausencia de sistemas productivos dinámicos que estimulan capacidades de bienestar humano fundamentalmente (aunque no exclusivamente) por medio del empleo estable, bien remunerado y equitativo. No solamente, porque el trabajo también estimula la autoestima, el emprendimiento, el espíritu de logro. Pero la imperfecta operación de los mercados y la necesidad de oferta de bienes y servicios colectivos, requiere de instituciones públicas activas en la distribución. La captación de impuestos, la entrega de servicios de calidad y las acciones compensatorias (sociales y económicas) a cargo del Estado son esenciales como actividades distributivas. De esto se deduce que es necesaria no solo la definición de políticas públicas y privadas, sino la creación del ambiente propicio para que estas puedan ponerse en marcha.

La superación de la pobreza es la consecuencia lógica de un programa de desarrollo social donde los mecanismos de movilidad social intra e intergeneracional actúan de manera interactiva. La atención compensatoria no producirá efectos significativos en la reducción de la pobreza a menos que se articule positivamente con mecanismos de atención universal. (Sojo; 3).

Sojo advierte sobre la tendencia de regulación fiscal en detrimento de la calidad de los servicios y la ineficiencia en la cobertura educativa, de salud, de vivienda, de trabajo, y empleo lo que infiere directamente en el fracaso de las medidas de combate a la pobreza. Por ello sostiene que existe un **malestar**<sup>4</sup> de la ciudadanía con las formas tradicionales de ejercicio del poder político que se manifiestan en políticas públicas que han conducido a una malformación del Estado, por lo menos en las últimas décadas. Marcada atención en los equilibrios fiscales ha penalizado la calidad de los servicios y la posibilidad de atención efectiva de las demandas de la población.

César Cruz propone un análisis sobre la construcción de políticas públicas desde su abordaje teórico y el contexto histórico y social en el que nace la acción política en el marco de dar respuesta a la pobreza, la inequidad y los fracasos de los gobiernos a la hora de atender las necesidades de la población *“todo sistema u orden político (polity) establecido, la acción política (politics) entendida como actividad y como proceso, produce y da por resultado políticas públicas”* (Cruz: 2003; 3). De allí que es importantes resaltar el trabajo de Cruz respecto a un listado de los aportes teóricos que marcaron la ruta hacia la construcción de propuestas sobre políticas públicas en la arena de lo político.

De acuerdo a lo dicho se puede señalar que sociedades como las latinoamericanas, con frágil institucionalidad requieren de estudios más amplios sobre políticas públicas, ya que no se pueden copiar modelos y menos aún adaptar soluciones que, si bien pueden servir de referencia, necesitan, según el autor, de aportes conceptuales más profundos y cercanos a la realidad. En la primera parte de su análisis, Cruz, reflexiona sobre las

---

<sup>4</sup> El autor se refiere al desacuerdo de las sociedades latinoamericanas con las formas del manejo del poder de los Gobiernos y la lentitud para responder a sus necesidades básicas.

apuestas teóricas de diferentes autores sobre las bases conceptuales para analizar la política dentro de un campo de acción que daba cuenta de realidades complejas pero aún desde enfoques reducidos. Su propuesta es que la producción teórica es y debe ser siempre inacabada por el sinnúmero de experiencias y aprendizajes que deja el accionar político y de allí, por supuesto las políticas públicas. En este sentido el autor manifiesta no solo la necesidad del desarrollo teórico sino las vías para alcanzarlo y ve como principal dificultad para lograrlo, las posiciones tradicionales que se manejan y la problemática para ampliar el concepto de realidad<sup>5</sup>.

A lo largo del estudio y luego de rastrear las corrientes de pensamiento que dieron forma a las políticas públicas Cruz destaca la necesidad de un nuevo **enfoque de legitimación**<sup>6</sup> a partir de la identificación de causas y características fundamentales de algunos desarrollos teóricos originales en política pública. Antes de entrar directamente a la propuesta del autor es preciso resaltar que para Cruz son valiosas las producciones teóricas respecto de las políticas públicas; sin embargo dice claramente que muchos de estos aportes aún no dejan de ser análisis de caso auto-referenciados.

Entonces los estudios de casos en relación con las propuestas teóricas respecto a políticas públicas deben contener un nuevo enfoque que permita ver con claridad a los actores y los intereses en juego para poder reflejar la complejidad de las realidades y ser parte de investigaciones originales y responsables con las verdaderas dinámicas y relaciones de poder.

Emilio Lahera diferencia la política y las políticas públicas, pues indica que la mejora de la esfera pública depende en gran medida de cambios en el sistema que se reflejen en las decisiones de las agrupaciones políticas y al interior de ellas se discutan sobre los

---

<sup>5</sup> Cruz explica que desde la teoría misma, el desarrollo teórico surgió como consecuencia de la insatisfacción y los llamados **vacíos de investigación por cubrir**, "...así como de la creciente concurrencia de aportaciones provenientes de varios frentes disciplinarios, y al desarrollo y acumulación de estudios de caso que proporcionaban evidencia empírica útil en las labores de desarrollo teórico" (Cruz: 2003; 4).

<sup>6</sup> Implica revisar la literatura sobre legitimidad y legitimación para alcanzar una comprensión inexplorada sobre los estudios de política y políticas públicas.

cambios a largo plazo que requieren sus localidades. Se trata de sembrar en el dinámica política la idea de procesos sostenidos con miras hacia una meta específica que por lo general toma varios años cumplir pero que en el camino deja varios aprendizajes “Tanto la política como las políticas públicas **tienen que ver con el poder social... mientras la política es un concepto amplio**, las políticas corresponden a asuntos específicos de cómo manejar los asuntos públicos” y aunque son entidades diferentes se buscan la una para sostener la otra puesto la eficacia de la política se mide en la eficiencia de la política pública puesto que además, señala el autor, no puede haber existir la primera sin la segunda o más claramente las políticas públicas sostienen a la política y en esa medida se pueden diseñar acciones a través de esfuerzos compartidos. Del diseño dependerá la eficacia y resultado de la política pública. (Lahera, 2004; 7).

Y es que para abordar teóricamente las políticas públicas se requiere de un concepto de realidad más amplia en donde intervengan estudios sobre la lucha de poderes, los intereses sectoriales y el contexto bajo el cual se dan los acontecimientos, de lo contrario los estudios quedan aislados de reflexiones más integrales sobre la política y lo político como instrumentos de intervención y desarrollo.

Dice Emilio Tenti que “detrás de cada estilo de política pública siempre existe, de forma explícita o implícita, una determinada perspectiva teórica...un modo específico de ver las cosas” (Tenti; 1991; 92) y junto a estas formas determinadas de ver las cosas se encuentran innegablemente objetivos, intereses y percepciones concretas. Esta forma denominada como la “racionalización” de las políticas públicas se enmarca en las reflexiones que el autor hace sobre los programas de asistencia tradicionales y el fracaso de los mismos respecto de la forma de abordar el tema de la pobreza como un mal individual y no colectivo. Como un problema directamente relacionado con el sujeto y lejano a malestares complejos de una sociedad determinada. Aquí aparece el rol del conocimiento y la producción teórica y de investigación respecto de la construcción de políticas sociales. Claramente Tenti critica las soluciones de carácter asistencial como respuesta instantánea al problema de la pobreza. De esta forma señala el caso de EEUU para referirse a las políticas impulsadas desde arriba para combatir los problemas sociales desde una lógica dominante. Según Tenti los problemas de una sociedad tienen

que ver más con necesidades insatisfechas que se visibilizan en un porcentaje amplio de la población y que no pueden ser tratados desde una lógica individualista ni auto referenciada.

Desde este enfoque la crisis en América Latina tiene muchos rostros que particularmente están relacionados con las necesidades insatisfechas, el debilitamiento de la rectoría del Estado, la obsolescencia de la institucionalidad, la inequidad y el empobrecimiento generalizado, de tal forma que no solo las sociedades entran en crisis, sino también los modelos clásicos de la política social “... no se trata solo de una cuestión de presupuesto... también son insatisfactorios los instrumentos de intervención tradicionalmente empleados para hacer políticas asistenciales o promocionales” (Tenti: 1991; 89-90). Entra entonces en el campo de análisis el tratamiento de la pobreza, las formas clásica de combatirla y las visiones de una pobreza individual, mas no colectiva como un fenómeno que rebasa la culpa del sujeto y que tiene que ver, según el autor, como un tema de análisis más estructural al que le corresponden acciones concretas de largo aliento.

Volviendo a Cruz, señala que “la lucha política en el proceso de las políticas públicas giran en torno a la legitimación del poder. La lucha e interacción política ocurrida al interior del régimen de política pública influye de manera determinante en la estabilidad y el cambio, y la lucha por la legitimación política y por la impugnación de la legitimidad articula y determina la actividad política en el proceso de las políticas públicas y en el régimen de política pública” (Cruz; 2003: 40). De esta forma el autor explica como se mueven las piezas respecto de la arena política y cómo las políticas públicas impactan en el debate nacional a partir de los intereses y los mecanismos que se implementen para llevar adelante el manejo de las políticas en un sector determinado.

Además señala que la complejidad del escenario hace que los actores políticos asuman instrumentos de legitimación del poder y de la política como estrategias de su accionar en medio de contextos específicos y de acuerdo a intereses concretos. Según Cruz no

solo existen estrategias de legitimación sino de deslegitimación del poder para cambiar el curso de ciertas políticas en un ambiente de negociación o caos.

“Las estrategias de legitimación se entienden como todas aquellas acciones deliberadamente llevadas a cabo orientadas a justificar una relación de poder,... las tareas de deslegitimación se orientan a contestar o cuestionar (impugnar) las reglas o relaciones poder existentes tanto como las potencialmente generables, así como el comportamiento, desempeño y atributos de los actores políticos adversarios. (Cruz: 2003; 40).

En este escenario lo que Cruz propone es estudiar estas relaciones y juegos de poder en el marco de la construcción de políticas públicas a fin de evidenciar la dinámica entre actores y factores que marcan la definición no solo de las políticas sino de lo político. Este enfoque pretende relevar el tema de la legitimación del poder como elemento fundamental para la comprensión del proceso de las políticas públicas, a través de categorías de análisis previas y lograr con ello una comprensión de la realidad desde los actores, desde el campo de injerencia y desde los intereses en juego. Cabe señalar que el análisis de la gestión de las políticas también estaría matizado por este enfoque ya que las instancias administrativas, así como las instancias aliadas tienen una carga considerable de objetivos propios que atraviesan las políticas públicas y su efectividad a corto, mediano y largo plazo.

### **Políticas públicas locales: Una salida desde lo territorial**

Pensar en la definición de políticas públicas locales implica repensar en las dinámicas internas, las necesidades, los conflictos, los grupos de interés y las capacidades de respuesta a la población para hacer viables las soluciones que, en materia de políticas, se ejecutarán en un tiempo determinado y con la colaboración de actores específicos que puedan trabajar en red.

Antonio Helizalde<sup>7</sup>, explica que en la medida en que los territorios van ganando fuerza en el escenario de la política, se plantean mayores demandas desde la sociedad en su conjunto “*En la medida que los espacios locales se posicionan en el escenario nacional e internacional, recaen sobre la comunidad e instituciones nuevas exigencias. Esto requerirá que exista ajuste en todos los ámbitos del quehacer de los habitantes y de los gobiernos locales.*”. (Helizalde: 2003; 17). Es por ello, dice, se debe pensar en respuestas congruentes con las necesidades de la población local en virtud de acciones estratégicas con diversos sectores que apunten a sentar las bases del desarrollo local.

Siguiendo esta misma línea, Luis Rull<sup>8</sup>, “*los espacios políticos locales deben enfrentarse, mucho más que otros ámbitos político*” (Rull: 2002; 3-4) y explica que cada vez los espacios políticos locales o territoriales deben superar los problemas de su entorno en un ambiente de incertidumbre debido a la complejidad que supone responder a las demandas sociales desde la concertación y la planificación con diversos sectores.

Es por esta razón que las políticas públicas locales suponen un esfuerzo importante respecto al conocimiento de la problemática interna y la definición estratégica de planes de desarrollo que involucren a la sociedad en su conjunto, lo que implica un proceso complejo de negociación y concertación local. Jean Francois Jolly<sup>9</sup> explica que analizar “lo público” desde el enfoque de las políticas públicas posibilita encontrar las bases para re pensar en la administración de lo público en un contexto en el que obligadamente se deben redefinir lo público y las relaciones Estado-sociedad. Así, explica, que estudiar la administración de lo público en lo local implica pensar en un espacio de mediación en el ámbito de las estrategias en red que usualmente obligan a reflexionar con detenimiento en los sectores que están inmersos en la lógica territorial.

---

<sup>7</sup> Investigador de la CEPAL que en esta investigación desarrolla varias ideas alrededor de las necesidad de pensar en planificaciones locales en términos de políticas públicas.

<sup>8</sup> Profesor de la Universidad de Sevilla.

<sup>9</sup> M.A. Planificación Urbana y Regional. Ph.D. (candidato) Estudios Latinoamericanos Ecole doctorale.

Centre de Recherches et d’Etudes sur l’Amérique Latine- CREDAL. Institut des Hautes Etudes de l’Amérique Latine- IHEAL. Université de Paris III La Sorbonne Nouvelle.

“...construir un espacio de mediación, gracias a la puesta en coherencia de las múltiples estrategias de red que existen alrededor de las políticas públicas para así regular una totalidad social en un espacio geográficamente limitado”. (Jolly: 2002; 6).

Bajo estas consideraciones Jolly desarrolla ciertos conceptos para ampliar sus reflexiones sobre la dinámica local y las políticas públicas locales:

- Para el autor la lógica territorial es por naturaleza *horizontal, plana, multisectorial, no jerárquica* cuyo objetivo es el de apropiarse de una totalidad social en un territorio dado, mientras que la lógica sectorial es *vertical, unisectorial, jerárquica* y no da cuenta de las interrelaciones entre sectores que existen en el ámbito local.
- Los mediadores<sup>10</sup> son los agentes que dan los primeros pasos en la construcción de una política pública, recogiendo la percepción de los problemas y necesidades desde grupos diversos e incurrir en un proceso de diseño sobre las posibles salidas. Según Jolly, en este espacio de mediación se interpreta la problemática del mundo desde diferentes miradas.
- Finalmente para Jolly, las redes de acción pública o redes de políticas públicas<sup>11</sup> responden a un concepto desarrollado años atrás para explicar los cambios alrededor de la amplitud del campo de las políticas públicas, la descentralización y/o fragmentación del Estado, la desaparición progresiva de las fronteras entre lo público y lo privado, la multiplicación de formas de "gobierno privado" que participan en las políticas públicas o toman a su cargo funciones de corte "pública", y, finalmente, la inter-independencia y complejidad crecientes de las cuestiones políticas y sociales que plantean de manera crucial la cuestión del acceso a la información y de la producción de competencia que afectaron recientemente las relaciones Estado/sociedad.

---

<sup>10</sup> Según Muller, citado en Jolly los mediadores ejercen una posición estratégica en el sistema de decisiones, en la medida en que son quienes formulan el marco intelectual dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a las políticas públicas.

<sup>11</sup> Ver capítulo I. Redes de políticas públicas

Para el autor gobernar en lo local tiene que ver con una práctica coherente de las diversas estrategias de red de políticas públicas de acuerdo a la lógica territorial, pensando en los actores locales implicados en la identificación, elaboración e implementación de políticas públicas en el ámbito local. A esta nueva manera de gobernar el autor la define como “gobernanza local”.

### **La gobernanza local y descentralización para el desarrollo local**

Según Jolly hace más de veinte años se utiliza el término gobernabilidad y de aquellos problemas que implica mantenerla; sin embargo el término gobernanza hace más referencia al concepto de Estado para designar los mecanismos de la acción pública.

- Explica el autor que la gobernabilidad, según Pierre Birnbaum, tiene que ver con la destreza de las sociedades y los sub sistemas políticos para tomar decisiones e implementar acciones para responder a las demandas de los habitantes y al contrario, la ingobernabilidad es, por oposición, la incapacidad por parte del Estado de tomar las decisiones que debe tomar y ello se refleja, dice, en la imposibilidad de gobernar.

- El término de gobernanza, que Jolly viene de Guy Hermet es, “una noción traducida del inglés governance , aplicada desde el fin de los años 80 en el análisis de las políticas públicas y extendida al estudio de las relaciones internacionales” a fin de interpretar los cambios que se perciben hoy, de manera más o menos confusa, en las formas de la acción pública.

Según Ivan Finot<sup>12</sup> la descentralización colabora con el desarrollo local en la medida que existe un nexo fundamental entre el Gobierno Seccional y la ciudadanía en el marco de una gestión que apunte a responder las necesidades de la población. Además subraya la importancia de que esas demandas o necesidades estén claramente definidas y las

---

<sup>12</sup> Iván Finot, experto en descentralización y participación, de la Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

acciones del Gobierno Subnacional, como el los llama, prioricen los aspectos urgentes del territorio.

“Para que mediante la descentralización se contribuya mejor al desarrollo local se debería lograr la mayor correspondencia posible entre los procesos subnacionales de decisión democrática y las demandas geográficamente diferenciadas, además de facilitar una efectiva revelación de preferencias”  
(Finot: 2033; 5).

Sumado a estas reflexiones el autor plantea también varios puntos estratégicos a fin de promover el desarrollo local desde la descentralización a partir de la generación de redes de confianza, estímulo a la producción y competitividad, fortalecimiento de la representatividad política y promover la participación ciudadana en los presupuestos locales:

1. Estimular la conformación de mancomunidades municipales que correspondan a micro-regiones
2. Adoptar el sistema de representación territorial para la elección de representantes en órganos locales
3. Vincular las decisiones sobre el gasto local con las que se refieren a los aportes de cada localidad

Hay una tercera consideración importante en la apuesta de Finot que está relacionada con el desarrollo local y las políticas sociales en la medida que un Gobierno Subnacional puede implementar acciones encaminadas a atender con los servicios más necesarios a la población y reducir con ello las dificultades de acceso a educación y salud. Adicionalmente expone la necesidad de contar con un plan de desarrollo económico local a fin de establecer una ruta de crecimiento en el territorio que facilite la competencia (**competitividad**) en igualdad de condiciones, la distribución equitativa de recursos y el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes.

Estas reflexiones aparecen en medio del estudio sobre las consecuencias de la concentración de poderes y responsabilidades que han vuelto al aparato estatal un ente obsoleto en la tarea de atender a la población con los servicios básicos y promover la democracia y participación de la ciudadanía en los procesos de cambio, producción, competitividad y mejoramiento de la calidad de vida.

Se trata entonces, según Finot, de desatar procesos de desarrollo aprovechando las capacidades internas de los territorios, fortaleciendo el capital social, promoviendo el trabajo coordinado e impulsando la competencia justa para equilibrar la producción y reducir la desigualdad. Obviamente esto responde a una planificación consensuada entre los actores del territorio y abriendo espacios de diálogo en donde se reciba el aporte de la ciudadanía. Todo ello, de acuerdo a Finot, obedece a un proceso para “contribuir a crear las condiciones más favorables para estimular el desarrollo local y ello pasa por incrementar sustancialmente la autonomía de las localidades”.

A propósito de lo expuesto Silva Lira en “La muerte exagerada de la geografía” indica que el territorio es visto como un espacio en donde debe, a fuerza de un escenario cambiante y competitivo, poner en marcha una reingeniería del desarrollo desde dentro. El territorio en este caso puede convertirse en una unidad territorial económica, dinámica y exitosa dependiendo de cuánto y cómo asuma los factores necesarios en este proceso.

Desde un análisis más global, Finot propone reconocer los avances para consolidar la democracia gracias a procesos de descentralización vividos desde los años ochenta en diferentes países, principalmente de Latinoamérica. Así, el autor plantea que a partir de la libre elección de autoridades, los esfuerzos de los Gobiernos Subnacionales se concentraron en las obras al interior de los territorios y más aún, reflejan una mayor participación de la ciudadanía gracias a la creación de espacios donde se recogen los planteamientos de la sociedad civil y se dota de legitimidad a la acción política.

“Interesaba sobre todo, para asegurar la gobernabilidad democrática, poder canalizar la participación popular de carácter reivindicativo, que había

caracterizado la lucha por la democracia, en una participación constructiva”.

(Finot: 2003; 8).

El autor plantea entonces, profundizar la democratización en la medida que la política se acerca a la gente y la hace parte de las decisiones, ejecutar políticas sociales para universalizar los derechos básicos y facilitar el desarrollo económico local a través de la implementación de políticas económicas eficientes y coherentes con las necesidades de los territorios.

En “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local” de Finot el autor habla de la necesidad de fortalecer la equidad, la eficiencia y la operatividad al momento de poner en marcha este proceso. La descentralización puede ser desagregada, según el autor, en varios subprocesos que marcan el éxito de desarrollo local como la gestión, la descentralización administrativa, la operativa, la fiscal y la política<sup>13</sup>.

La descentralización política se da en el nivel de las decisiones puramente territoriales sobre las acciones que se requieren para el mejoramiento de la localidad, las vías que se tomarán para alcanzarla y los insumos que se requieren para el efecto. Finot enfatiza en que estas decisiones, sobre todo en lo que tiene que ver con recursos no sea materia de análisis únicamente desde el nivel central sino bajando los procesos a lo territorial en el marco de una acción responsable y coherente con los requerimientos y así no caer en una descentralización puramente operativa<sup>14</sup>.

“Es esencial que los sistemas de compensación, que hacen parte los procesos de descentralización, se orienten a apoyar esas decisiones descentralizadas, a fin de que los territorios cuenten tanto con autonomía como con recursos

---

<sup>13</sup> Este estudio trata el tema de la descentralización y la transferencia de poder como una herramienta de desarrollo local. El análisis de Finot se enmarca en las condiciones para que esa descentralización sea efectivamente un proceso eficaz de transferencia de poderes y capacidades a las localidades y éstas estén en reales posibilidades de impulsar un proceso de mejoramiento territorial.

<sup>14</sup> Finot indica que es necesario considerar que los gobiernos subnacionales “no sólo actúan como cabezas de autonomías territoriales sino también como agentes del gobierno nacional. A diferencia de lo que acontece con la descentralización política, en este caso los gobiernos subnacionales no deciden sobre “qué, cuánto y con qué recursos” proveer sino solamente operan decisiones centrales adoptadas al respecto, dentro de lo que sería una descentralización operativa”.

equitativamente distribuidos para encarar sus propias estrategias de desarrollo local” (Finot : 2003; 11).

Según Finot, apoyado en Wallace Oates, indica que habría dos condiciones básicas en el tema de la descentralización y autonomías:

1. *Que haya la mayor correspondencia posible entre preferencias territorialmente diferenciadas y las circunscripciones político-administrativas dentro de las que se harán efectivos los correspondientes procesos de decisión.*
2. *Que las pérdidas de economías de escala que la centralización puede implicar sean inferiores a las ganancias en términos de eficiencia generadas por la descentralización.*

Para explicarse mejor Finot indica que es fundamental establecer las demandas territoriales en función de las necesidades urgentes y claramente definidas. Así, si lo que se requiere es trabajar para mejorar el acceso a la educación o la salud, el Gobierno Subnacional debe priorizar estos temas de acuerdo a estrategias diferenciadas del plano nacional tomando en cuenta las particularidades respectivas como educación intercultural bilingüe, mallas curriculares territoriales o sistemas de salud puerta a puerta etc., lo que permitirá definir las acciones en plano concretos y asignar responsabilidades especiales, tanto políticas, como administrativas y económicas, por citar un ejemplo.

En el segundo caso, indica, que la virtud de un proceso de descentralización eficaz se muestra en la posibilidad de dar paso a una participación real de la gente. Es decir que la ciudadanía sea capaz de intervenir en los procesos y se abran espacios y canales de recepción de las demandas. En todo caso la descentralización, dice el mismo autor, no significa únicamente descentralizar los recursos sino hacer efectiva la incidencia de la sociedad civil porque ello enriquece el proceso de participación y diferenciación de demandas versus acciones.

## **Políticas públicas locales: desarrollo y participación**

Retomando a Antonio Helizalde el desarrollo local pensado desde la definición de políticas públicas efectivas, encuentra varias áreas de intervención de acuerdo a problemas concretos y que a modo descriptivo serían las siguientes:

a) **Instituciones o agencias de desarrollo económico local**, a fin de crear las condiciones para la concertación público-privada e impulsar la constitución y fortalecimiento de una institucionalidad que cuente necesariamente con participación privada en la medida que su aporte es importante para poner en marcha la planificación estratégica y el diseño de planes específicos para el desarrollo local.

b) **Dinamización empresarial**, a fin de impulsar el sector empresarial, y fortalecer el tejido productivo local, la formación de redes de empresas y encadenamientos productivos y la formación de aglomeraciones competitivas internacionales. Los programas de mejora de proveedores, centros de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, centros de innovación empresarial y desarrollo tecnológico, fondos para la creación de nuevas empresas, incubadoras de empresas, mecanismos de financiamiento de inversiones productivas locales, atracción de inversiones exteriores directas, y el desarrollo del sector servicios, son algunos de los programas internacionales que han mostrado un mayor impacto en el desarrollo de las empresas locales.

c) **Mejora del entorno de los negocios**, para mejorar la competitividad de las regiones y localidades de cada país y los costos de transacción de la actividad empresarial atendiendo aspectos críticos como la calidad de sus recursos humanos y, por lo tanto, de sus sistemas educativos y de capacitación laboral.

d) **Financiamiento de pequeña infraestructura física local**, a fin de pensar en inversiones de infraestructura, para el conjunto de la economía local.

e) **Financiamiento de iniciativas locales de empleo, educación, salud y medio ambiente**, para crear programas de empleo sostenible en los ámbitos de micro, pequeñas y medianas empresas.

Helizalde menciona también los aspectos más importantes que deben ser objeto de las políticas públicas locales en materia de crecimiento, de solución a necesidades básicas insatisfechas, acceso a educación y salud, entre otros. Por estas razones explica que un tema fundamental para concertar y socializar las iniciativas en materia de políticas públicas locales tiene que ver con el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales que allí se encuentran. Además, la negociación y el diálogo entre los actores económicos, sociales y políticos del territorio.

Además señala que las políticas de desarrollo deben propender a la búsqueda del bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la comunidad local. Por otro lado, lo público y lo privado deben movilizarse para responder a las estrategias definidas de forma consensuada.

Finalmente Helizalde explica que no existe un único modelo de desarrollo local, sino que *existen tantos modelos como experiencias*, realizadas en cada ámbito local, y para ello se deben tomar en cuenta las características y peculiaridades de cada territorio para responder en temas de:

- ✚ Mejoramiento de la calidad de vida y bienestar social de los ciudadanos
- ✚ Acceso a educación y salud
- ✚ Reducción de la dependencia exterior
- ✚ Reforzamiento del espíritu colectivo
- ✚ Crecimiento y generación de empleo
- ✚ Conservación del medio natural
- ✚ Desarrollo cultural de la comunidad.

## **CAPÍTULO II**

### **LAS REDES: DEL ACTOR INDIVIDUAL AL COLECTIVO INTER ORGANIZACIONAL**

Luego de la explicación sobre los conceptos de política pública se toma como ruta de investigación la apuesta teórica de Erick Hans Klijn sobre las redes de políticas públicas desde un enfoque inter organizacional que ve a la elaboración de políticas públicas a partir de una acción colectiva, ordenada y sistemática y cuya efectividad se mide en el terreno de la negociación entre actores disímiles pero que pueden llegar a puntos en común en la medida que se impulse un proceso complejo de intereses versus metas.

Este aporte es una contraparte a la centralidad y a la obsolescencia del Estado para responder a las necesidades de la población a través de un proceso complejo de interacciones y relaciones estratégicas.

Para este autor las redes de políticas públicas se dan forma en el terreno donde tiene lugar el proceso político y abren las puertas hacia la comprensión del contexto en el que se definen, se negocian y se desechan. Para el efecto, Klijn toma los conceptos teóricos más tempranos de la ciencia política, utilizando perspectivas de otras ciencias sociales. En lo que al enfoque de red de políticas públicas respecta, la teoría inter organizacional y la literatura de los conceptos de subsistema y comunidades políticas son de singular importancia y cronológicamente hablando, parte de las apuestas teóricas más tempranas de los años 50 y 60 sobre las relaciones entre organizaciones y actores en el marco de las políticas públicas.

### **Redes de políticas públicas: Reflexiones sobre factores, actores y procesos**

Para Klijn, una forma de comprender la transición desde la concepción del *actor racional*<sup>15</sup> al trabajo en red, tiene que ver con los distintos niveles de comprensión y acción en la esfera de lo político. Dice que la visión del actor racional de los años cuarenta recibió duros ataques debido a estar caracterizada por una visión reduccionista y por ello era necesario un análisis sistemático de cada alternativa y consecuencia posible, a fin de realizar una elección racional. Esta elección debía guardar coherencia entre las fases de formulación, decisión e implementación de la política y las metas propuestas para el objetivo que se persigue.

Como contraparte a esta corriente, en los años cincuenta aparece una nueva visión a la que se conoce como de *racionalidad limitada*, que pone de manifiesto la dificultad de contar con información completa sobre la problemática nacional o territorial como insumos para formular políticas públicas dado que, según el autor, no se cuentan con mecanismos suficientes ni recursos económicos que permitan procesar toda esa información existente “*Los procesos de políticas son impredecibles debido a la información incompleta y los valores ambiguos*” (Klijn; 1998; 7-8).

Por ello el enfoque de racionalidad limitada explica que el proceso de construcción y ejecución de políticas públicas no puede responder a los problemas de la sociedad desde el supuesto que existe toda la información y menciona que aun cuando se conocieran todos los datos, sería muy complejo procesarlos y desagregarlos.

Después de estas dos primeras etapas en la definición de políticas, Klijn reflexiona sobre el actor racional y la racionalidad limitada en la medida que explica que ambas obedecen a intereses individuales o colectivos más que a un problema social en sí mismo. Si bien a finales de los años sesenta empieza a sembrarse con más fuerza la idea de proceso y diversidad de actores, la noción de una construcción colectiva de políticas tarda en llegar por los menos una década más.

---

<sup>15</sup> Braybrooke y Lindblom -modelo que surge de la economía- Proponían en un principio que la ciencia política estaba centrada en el comportamiento de un actor (racional) que tomaría una decisión de acuerdo a la obtención de información completa y con una jerarquización clara de las preferencias.

Las políticas públicas representan, según el autor, procesos difíciles de comprender debido a la existencia de una serie de factores y actores que inciden en su proceso de construcción y elaboración “*las percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo*” (Klijn: 1998; 8). Por esta razón Klijn sostiene que dicho proceso de construcción es el resultado de interacciones sociales y políticas diversas.

Como un aporte adicional, M. Petrizzo<sup>16</sup> (2003), afirma que analizar las redes de políticas públicas conlleva un trabajo de reflexión, más que en el entramado político y social, sobre las relaciones y los vínculos que superan las visiones tradicionales<sup>17</sup>, elitistas e institucionales y que evidencian relaciones, negociaciones e intercambios complejos, ajustando de esta forma el aparato conceptual sobre la política y la toma de decisiones y abriendo camino al estudio de factores y fenómenos que son parte del proceso mismo de construcción de las políticas “*Ciertamente se trata de un enfoque distinto al tradicional enfoque procesal, y que centra su atención más en vínculos de intercambio de recursos y negociación... es innegable que el actual desarrollo de esta perspectiva, privilegia la explicación institucional, o de alguna de sus actuales vertientes, a la elitista considerando, en la mayoría de los casos, a esas relaciones como fenómenos estables en el tiempo y relegando a segundo plano su vinculación con las teorías de Estado, que bien podrían imprimirle una consistencia mayor como cuerpo teórico*”. (Petrizzio: 2003; 3).

En esta línea Sánchez Criado analiza la teoría actor-red desde el estudio de actores y factores pues indica que el conocimiento de las redes es el resultado del estudio de los objetos, conceptos, personas e instrumentos “*y su distribución en redes de elementos heterogéneos*” (Sánchez, 2006,2)<sup>18</sup>. Desde las reflexiones de Sánchez cobra importancia la relación entre los actores, el tipo de dichas relaciones y sus consecuencias o

---

<sup>16</sup> Doctoranda I. U. Ortega y Gasset. Programa de Gobierno y Administración Pública

<sup>17</sup> Se hace referencia a los esquemas centralizados de poder para analizar una acción gubernamental más dispersa en origen y control, con dispersión de recursos y con un mayor número de actores claves involucrados en las decisiones públicas.

<sup>18</sup> Sánchez se basa principalmente en los estudios de Latour y en las representaciones gráficas de la relación entre actores y la comprensión de la naturaleza

resultados, lo que significaba, como se explica en las siguientes líneas un enfoque más procedimental en la construcción de políticas públicas.

Volviendo a Klijn este nuevo enfoque de la política por procesos representaba el paso hacia los tradicionales modelos de decisión, y por ello el autor explica que desde la década de los setenta varios aportes teóricos se enfocaron en el proceso de la construcción de políticas públicas y menciona por ejemplo el *modelo de la política gubernamental de Allison (1971)*, las *teorías de la construcción de agenda de autores como Cobb y Elder (1983)* y el *enfoque de interacción de Lindblom* quien muestra “*que un cambio de un enfoque de racionalidad limitada hacia un enfoque de proceso, puede surgir de la interacción entre los tomadores de decisiones, cada uno de los cuales está en busca de soluciones a sus propios problemas más que a un problema manifiesto.* (Lindblom y Cohen citados en Klijn: 1998; 8).

Este enfoque procedimental en la definición de políticas públicas muestra principalmente la complejidad de su elaboración debido a la gran cantidad de fuerzas que intervienen en dicho proceso. Adicionalmente el autor presenta la visión de Cohen, Marsh y Olsen (1972) para quienes los flujos en la determinación políticas públicas se limitan a: los problemas, soluciones, participantes y oportunidades de opciones donde estos flujos se ven afectados por la estructura organizacional y social en la que tienen lugar.

### **La teoría inter organizacional y las redes de políticas públicas**

Como se ha venido sosteniendo, en los sesenta y setenta comienza a sembrarse un modelo a partir de la teoría inter organizacional como parte de la sociología de la organización. Siguiendo a Klijn, este nuevo enfoque da cuenta de las relaciones entre las organizaciones, sus interdependencias y sus estrategias individuales y colectivas que, en el mejor de los casos apuntan a un enfoque común “*Así, el enfoque de red de políticas públicas comienza donde acaba el enfoque de proceso. Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red inter organizacional en la que esos procesos*

*ocurren*”. (Klijn; 1998; 9). En esta sección, se desarrollarán las principales características de la teoría inter organizacional.

La teoría inter organizacional analiza las relaciones entre las organizaciones, sus interdependencias y sus estrategias. Klijn en su estudio toma los aportes de Morgan para rescatar el proceso de comprensión y la dinámica de las organizaciones que por mucho tiempo fueron vistas como máquinas útiles, pensadas para responder organizada y sistemáticamente a las órdenes o metas fijadas sobre la base de una estructura lógica, dentro de una línea de ‘organización racional’ para la que las organizaciones deben operar en virtud de los fines y objetivos trazados, para lo cual el organizador debe diseñar un mecanismo de trabajo particularmente rígida bajo una línea de control casi absoluta.

Cabe recalcar que para el mismo Klijn esta era una forma clásica de operar en la burocracia, en organizaciones divididas y aún puede predominar en algunas teorías modernas de las organizaciones. El aporte del autor sobre este enfoque racional tiene que ver con la crítica a la distancia entre las organizaciones y su entorno y una crítica también a la visión de las organizaciones como sistemas, en donde era fundamental poner énfasis en los procesos internos de las entidades pero todavía distante con el entorno.

Posteriormente las organizaciones fueron pensadas a partir del enfoque de *contingencia*<sup>19</sup> en la medida que las entidades podían adaptarse a los cambios del entorno y situaciones críticas dependiendo del caso y por ello se veía la necesidad de que las organizaciones cambiaran sus procedimientos internos en respuesta de las

---

<sup>19</sup> Esto significó que ‘no había una mejor forma para organizarse’, pero esta relación de contingencia existe entre las características del entorno y la organización. Se construyeron varias clasificaciones para los tipos de entornos y las formas organizacionales conectadas a ellos. Algunas de las mejor conocidas son las de Emery y Trist (1965) y la del grupo de Tavistock<sup>3</sup>. La organización en adelante ya no es una unidad, sino que consta de subsistemas que necesitan ser coordinados. La organización responde estratégicamente a su entorno y modifica la coordinación entre y en las partes de la organización de acuerdo con su necesidad de adaptarse al entorno (Klijn. 1998; 14).

necesidades externas y por mucho tiempo la adaptabilidad de las entidades en virtud del entorno fue la base de subsistencia de muchas organizaciones pero aún no se consolidaba una visión mucho más integral que responda a aquellos requerimientos internos, externos y que de cuenta de la dinámica y la relación entre uno y otro.

La teoría de la inter organización conceptualizó el entorno como un conjunto de organizaciones que tienen una relación con la organización focal. El análisis inter organizacional se centró en las relaciones entre las organizaciones, los intercambios de recursos entre ellas y los acuerdos organizacionales que se desarrollan para asegurar la coordinación entre organizaciones”. (Klijn: 1998; 15).

Bajo estas mismas consideraciones M. Petrizio afirma que en el campo inter organizacional, en virtud de las redes de políticas públicas, existe una relación intrínseca entre las variaciones de la realidad política y la necesidad de cambios en los aparatos institucionales desde una perspectiva estructural “*vinculados al análisis estructural, a finales de la década de 1970 los estudios de políticas públicas habían llegado a ser reduccionistas*”. (Petrizio: 2003; 5).

Por estas razones la nueva realidad refleja la necesidad de un contexto político reorganizado, con objetivos concretos y que a la larga estarían contenidos en las políticas globales.

Petrizio coincide con Klijn en que las redes de políticas públicas explican la complejidad de los intereses entre distintos sectores, los actores que forman parte de la construcción de políticas y los factores que intervienen en este proceso y por eso señala que la institucionalidad vendría a sostener las bases para la ejecución e interacción socio-política en entornos complejos. Además señala que las redes dan paso a formas distintas de organización y acción colectiva e inciden en las negociaciones de las políticas y por ende dichas redes implican pensar en la variación de las formas institucionales tradicionales pero no las dejan al margen de la ejecución de acciones.

### **Dependencia e intercambio, factores claves de la teoría inter organizacional**

Klijn desarrolla la teoría inter organizacional y para él resaltan los procesos de intercambio entre las organizaciones. El autor toma las ideas de Levine y White (*pensadores estadounidenses cuya producción teórica se basa en las ciencias de la administración*) para reafirmar el concepto de división e intercambio de recursos entre entidades, lo que significa que en este modelo de dependencia de recursos, el medio de una organización está formado por un conjunto de organizaciones y cada una de ellas controla recursos tales como capital, personal, conocimiento, etc. Cabe mencionar que las redes tienen como característica predominante la existencia de relaciones que propenden a durar en el tiempo en función de esa misma dependencia generada por el intercambio de recursos no necesariamente de tipo económico, sino de índole técnica en virtud de una planificación determinada con anterioridad al proceso de implementación de las políticas públicas.

Obligadamente las organizaciones deben entrar en una lógica de interacción unas con otras para alcanzar los recursos necesarios e impulsar sus objetivos y desenvolverse con normalidad aun cuando ninguna organización está en capacidad, según los autores, de acceder o generar todos los recursos, sean económicos, técnicos o humanos, por sí mismas “*El análisis inter organizacional incluye el estudio de la dependencia y las relaciones de intercambio de recursos entre organizaciones y las condiciones en las que influyen esos procesos. Como resultado de su fuerte énfasis en los recursos, la teoría de la inter organización, no tiene en cuenta la existencia de normas de actores y estructuras de contenido*”. (Klijn: 1998; 17). Esta realidad da paso a las redes de inter organizaciones quienes sobreviven en base a la transferencia directas de recursos o por medio de terceras organizaciones<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Las organizaciones pueden tratar de evitar o influir en la interdependencia adquiriendo recursos cruciales, encontrando recursos alternativos, adquiriendo poderes de autoridad para cohesionar a otros actores o cambiando las expectativas y metas. El poder es un concepto central en el modelo de dependencia de recursos y está conectado con la posesión de recursos o con la asimetría de las relaciones de dependencia entre los actores (Klijn: 1998; 16)

### **Las redes de políticas públicas como apuesta teórica**

A criterio de Klijn los orígenes teóricos de las redes de políticas públicas tienen lugar en la *ciencia política, la ciencia organizacional y en la ciencia de políticas*. El concepto, según el autor casi siempre se deriva de la premisa de que los procesos de elaboración de políticas son el resultado de complejas interacciones en los que intervienen cantidad de actores y que se analizan desde las relaciones, sujetos, objetos y factores “*Los procesos políticos son interacciones complejas que envuelven muchos actores, ha sido incorporado en teorías de redes de políticas públicas*”. (Klijn: 1998; 32) La elaboración de políticas públicas implica pensar también en el enfoque inter organizacional, por un lado, con la dependencia de recursos y las visiones sobre la posibilidad de analizar dichas redes en función de los problemas organizacionales y los recursos faltantes o existentes.

Según Aldrich y Whetten<sup>21</sup>, citados en Klijn, desde la visión inter organizacional hay una diferencia concreta entre redes, conjuntos de organizaciones y conjuntos de acción en la medida que la red concentra a la totalidad de organizaciones que están relacionados por algún tipo de relación. Esta investigación, según el autor, responde al estudio de los vínculos entre los actores en una población en estudio. Estas redes, continúa el autor, limitan y facilitan las acciones de las organizaciones, a diferencia del conjunto de organizaciones y los conjuntos de acción que se refieren a la centralidad bajo la cual varias organizaciones responden a una organización en particular y tienen una relación directa; y los conjuntos de organizaciones que han desarrollado alianzas temporales de acuerdo a un propósito específico, en las cuales la coordinación gira en torno a una planificación estratégica.

Isabel Licha<sup>22</sup> desarrolla un trabajo sobre las apuestas teóricas de los últimos años sobre las redes de políticas públicas, de las que dice abarcan varios esfuerzos y planteamientos

---

<sup>21</sup> Aldrich and Whetten 1981 desarrollan el análisis de redes sociales como un paradigma y bajo la perspectiva de red.

<sup>22</sup> VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9- Nov. 2001

sobre las relaciones de las organizaciones, los actores e instituciones que intervienen en las redes, el funcionamiento interno y externo y el intercambio de recursos entre quienes las conforman “*Los instrumentos específicos de gestión en el ámbito de las redes; y las formas de negociación y de compromiso que se producen entre los miembros de la red* (Licha: 2001; 1). Por ello, afirma, es importante revisar dos enfoques sobre las redes de políticas públicas que implican pensar en lo territorial y lo relacional al momento de analizar la dinámica de las redes.

Para Licha el enfoque territorial tiene que ver con las redes conformadas en los distintos niveles de Gobierno para impulsar sus decisiones en materia de políticas públicas y se apoya el Sharpf para demostrar que esta configuración de redes puede ser un recurso al interior de una estructura compleja de interacción, articulada mediante juegos o roles de los diferentes actores que intervienen en la red. En cambio el enfoque relacional que plantea Licha apuesta al Estado y sociedad como actores inseparables y estudia a profundidad las redes y su dinámica en el marco de las relaciones y formas de ordenar y representar la práctica social. Esto significa que dentro del enfoque relacional se encuentra el desarrollo teórico sobre la lógica de la *acción colectiva*<sup>23</sup>.

Volviendo con Klijn, el autor estudia el concepto de conjunto de acción en donde nuevamente se ubica en la mesa de debate las relaciones entre los actores y las redes en la medida en que reflejan un conjunto de vínculos que marcan las relaciones de dependencia “*La descripción de Scharpf especifica la naturaleza de la relación: la dependencia mutua*”.(Klijn: 1998; 33).

Este factor mencionado por Sharpf hace que Klijn afirme que para diferenciar los sistemas sociales de la redes de políticas públicas es necesario tomar en cuenta esta característica de dependencia mutua entre instancias sociales y de gobierno a fin de comprender la dinámica interna y los procesos de elaboración y ejecución de las políticas.

---

<sup>23</sup> Analiza las relaciones entre organización, formas concretas de acción colectiva y articulación de intereses sociales

Klijn toma como valioso el aporte de Benson en el campo del estudio de las redes sociales como espacios complejos de interrelación, caracterizados por los vínculos de intercambio y dependencia de recursos. Por esta razón el autor señala como fundamental analizar el papel de los actores que intervienen en las redes de políticas, las interrelaciones marcadas por la dependencia de factores y recursos y las consecuencias en el plano político de esas interdependencias que finalmente implican pensar en las redes como:

...Patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos. (Klijn: 1998; 34).

Desde una visión más amplia Arthur Zimmermann aborda el concepto de redes de políticas y lo relaciona con la definición de reformas y programas que deben ser negociados y acordados entre el Estado y la sociedad a fin de legitimar el proceso de su implementación. Para Zimmerman este proceso es complejo en la medida en que los distintos niveles de Gobierno y la misma sociedad deben definir, de acuerdo a intereses comunes, aquellas iniciativas que estén relacionadas con la realidad y las necesidades territoriales, de allí la interdependencia en las redes de políticas públicas.

Klijn finaliza con las tres características fundamentales que se observan en las redes de políticas públicas que serán desarrolladas a profundidad en el siguiente literal:

- Las redes existen debido a las interdependencias entre actores
- Las redes constan de una diversidad de actores cada uno de los cuales tiene sus propias metas
- Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores

### **El trabajo de las redes**

Si bien en párrafos anteriores se presentó un recorrido histórico de los modelos de elaboración de las políticas públicas hasta los años sesenta y mediados de los setenta, es en los años ochenta cuando se evidencian grandes retos para las sociedades que retornaban al sistema democrático. Una larga época de dictaduras, corrientes hostiles y

falta de garantías individuales, desembocó en el regreso a la democracia y con esta, nuevos contextos y demandas colectivas. Para Ferrari Wolfenson<sup>24</sup> (2005), con los nuevos albores de los años ochenta llegaba también la necesidad de nuevas prácticas y estrategias de desarrollo nacional y territorial lo que implicaba la reconstrucción del modelo institucional y repensar nuevas formas de organización social que posibiliten las garantías civiles y políticas para las y los ciudadanos. Era necesario, entonces, pensar también en los mecanismos para responder a las necesidades poblacionales y legitimar a los nuevos Gobiernos democráticos,

“La democracia se fue convirtiendo en algo más que normas, leyes y una forma de organización social, se transformó en una cultura política, es decir un cuerpo de creencias y convicciones sustentadas por valores y expresada colectivamente a través de actitudes y conductas”. (Ferrari W: 2005; 2).

Posteriormente, la década de los noventa trajo consigo “*la necesidad de establecer un cambio integral en la economía y de la administración pública*”<sup>25</sup>, a través de ajustes estructurales, impulsando la estabilidad macroeconómica, promoviendo la apertura comercial y practicando varias privatizaciones y desregulaciones, condiciones necesarias para el desarrollo pero aun insuficientes. Es en esta época cuando se pone de manifiesto la urgencia de devolverles a los Gobiernos la legitimidad y confianza de la población de diez años atrás y con ello plantear soluciones más integrales a los grandes problemas sociales que afectaban a la mayor parte de sociedades Latinoamericanas. En este contexto el trabajo está enfocado más hacia la legitimación del accionar político y la eficacia para responder a las demandas sociales, sin embargo los procesos de implementación de nuevas políticas tardarían en dar resultados principalmente debido a la falta de capacidad de muchos gobiernos para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político.

---

<sup>24</sup> Investigador argentino y ponente en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, Oct. 2005.

<sup>25</sup> Según Ferrari W. los años noventa consolidan la necesidad de fortalecer la institucionalidad de los Estados y luego del proceso inflacionario de muchos países, se hacía urgente pensar en nuevas políticas económico-fiscales a fin de restablecer las sociedades en crisis y devolver la legitimidad al Gobierno.

Klijn le apuesta a la teoría de las redes, desde el proceso de construcción de políticas públicas. Al respecto el autor explica que esta teoría comienza a tomar fuerza a mediados de los años setenta y principios de los ochenta como una crítica a los espacios no participativos y poco congruentes con las necesidades reales de los territorios y de las masas. Si bien la racionalidad limitada ofrecía la posibilidad de diversificar los actores involucrados en la construcción de políticas públicas, aún estos grupos no respondían ni representaban a las demandas mayoritarias en cuanto a acceso a servicios y universalidad de derechos

Después de este enunciado el autor consolida lo que sería una apuesta más integral en la elaboración de políticas públicas a través del proceso de reflexión acerca de la complejidad de este proceso. De ahí que señala que se vuelve un verdadero reto el hecho de concertar posiciones e intereses y definir políticas públicas globales y realmente efectivas a la hora de incidir positivamente en la población.

El autor recoge los planteamientos de Scharpf (1978) quien propone que para analizar las redes de políticas públicas se debe reflexionar previamente, dentro de un análisis político macro, la o las redes inter organizacionales, terreno en el que se hacen las políticas *“Los esfuerzos de Scharpf, apuntaron en primer lugar a la identificación de la situación ‘objeto’ del problema, después de lo cual las prescripciones se dirigieron hacia el tema de cómo está dotada la red inter organizacional existente para tratar con este problema”*. (Klijn: 1998; 10).

De esta forma propone que al momento de estudiar la elaboración de políticas públicas nacionales y locales, es necesario no solo discutir aquellas interacciones sectoriales interesantes sino también las relaciones estructurales, las condiciones bajo las cuales se establecen alianzas y por supuesto las dificultades al momento de establecer acciones conjuntas entre organizaciones.

**Tabla 1: Enfoques en ciencia organizacional**

<b>Enfoque</b>	Organización Racional (1900-; Farol; Taylor; Weber)	Teoría de contingencia (1960-; Burns y Stalker; Lawrence y Lorsch, Mintzberg)	Teoría inter organizacional (1970-; Levine y White; Aldrich; Pfeffer, Benson; Crozier)
<b>Dimensiones</b>			
<b>Actores</b>	Organizaciones como unidades coherentes con propósitos claros	Organizaciones como sistemas abiertos que consisten en subsistemas interrelacionados	Organizaciones como parte de una red de organizaciones
<b>Procesos</b>	Racionales, estructurados desde arriba, dirigidos hacia metas y el mayor resultado posible Planificación, organización y control	Anticipación estratégica de desarrollos en el entorno. Ajuste de los subsistemas y sus interacciones	Integración inter organizacional en la que se intercambian recursos. Conducidos por acuerdos organizacionales (vínculos) entre organizaciones
<b>Decisiones</b>	Resultado de acciones estratégicas de autoridad central. Orientación hacia el alcance de las metas formuladas.	Resultado de la interacción entre los subsistemas. Orientación hacia el 'mejor ajuste' de la estructura organizacional y el entorno.	Resultado de negociaciones entre las organizaciones. Orientación hacia sustentar el necesario flujo de recursos para la supervivencia.
<b>Poder</b>	Estructura de autoridad clara y centralizada (en la cima de la	Estructura de autoridad ambigua (depende de la configuración del	Estructura de autoridad no central. El poder depende de (la necesidad de)

	organización)	sistema)	recursos.
<b>Información / Valores</b>	Recolección de información disponible a través de una forma científica. Metas y valores claros.	Recopilación de información estratégica (sintonizada con las características del entorno). Ambigüedad de valores	La información es un recurso de poder poseído por distintos actores. Los valores están en conflicto.

Fuente: Klijn 1998

### **Subsistemas y redes**

En los años setenta se introduce el concepto de subsistemas al momento de estudiar las decisiones de políticas públicas y quiénes las tomaban. Según indica Klijn el concepto de subsistemas fue insertado por Freeman para analizar la estructura de actores, interacciones y factores en un área específica de política pública. Este autor tuvo especial interés en estudiar a los actores que eran parte del Congreso estadounidense y aquellos grupos de presión que incidían en la definición de políticas públicas. Posterior a los estudios de Freeman otra corriente de autores definió a estos grupos no como subsistemas:

- Los participantes del subgobierno en sí mismos están en desacuerdo fundamentalmente en algunos puntos
- El presidente u otros altos funcionarios administrativos y miembros del Congreso intervienen y movilizan recursos para alcanzar cambios
- Los nuevos temas de políticas atraen la atención de los miembros externos, y estos temas son llevados al subgobierno por los miembros externos, o por los miembros del subgobierno por sí mismos”.

Como se dijo, los conceptos de subsistema y subgobierno fueron utilizados para indicar patrones de interacción en áreas de políticas o, más específicamente, partes de áreas de

políticas. En general, se trata de estudiar los actores, factores y relaciones en la medida de identificar a quiénes son parte de las decisiones en políticas, con quiénes se relacionan, las razones y los intereses en juego.

Según Klijn recientemente se introdujeron nuevas ideas alrededor de los subsistemas y los subgobiernos quizás con una visión más amplia de los actores que forman parte de dichos espacios. El autor se apoya en G. Wamsley (quien indica que *un subsistema consta de una red de actores, una estructura normativa y una economía política, es decir, los costos y beneficios que están conectados a la participación en el subsistema*) para afirmar que ahora los subsistemas son más heterogéneos y gozan de una cohesión variable y exhiben una complejidad interna. Estos subsistemas de políticas funcionalmente especializados abarcan tanto el sector público y privado como sus sucursales y los diferentes niveles de gobierno.

Klijn en sus reflexiones apunta a las estructuras verticales como necesarias en términos del impulso a los programas y objetivos políticos, de lo contrario no existirían los grupos que impulsen las decisiones centrales en materia de políticas públicas. Según el autor los programas gubernamentales son impulsados por grupos de profesionales que se asocian y conforman “autocracias verticales”<sup>26</sup>.

Siguiendo la línea de Klijn, Allen Hays (2001) quien, a través de numerosos estudios sobre política social, explica que los grupos de interés, inciden de alguna manera en la construcción de la política pública y señala que si bien estas agrupaciones – empresariales, sindicales, civiles, etc.- no son parte del accionar político cotidiano, influyen en la definición de herramientas de desarrollo sobre la base de sus intereses,

---

<sup>26</sup> Klijn afirma que la relación entre los subsistemas y las redes está dada por esa necesidad de conformar grupos de presión que lleven a cabo el trabajo planificado en materia de políticas públicas, generando un sistema de interacción total. Así el autor ejemplifica el caso relacionando las políticas en salud que se toman en ciertos espacios y son impulsadas por agrupaciones específicas dentro y fuera del Gobierno, puesto que como indica Wamsley, pese a su falta de autoridad formal de toma de decisiones, muchos participantes privados tienen suficiente impacto político para asegurar que sus intereses serán tomados en cuenta.

que no siendo individuales, tampoco persiguen fines comunes a la población “*No todos estos grupos son activos en el aspecto político, pero muchos de ellos tratan de influir en la política pública*” (Hays: 2001; 3).

### **Comunidades de políticas públicas y redes**

Entre los años setenta y ochenta se inserta un concepto nuevo que se refiere al estudio de redes de políticas públicas conocido como comunidades de políticas públicas. Klijn afirma que las investigaciones sobre este concepto fueron desarrolladas en el Reino Unido con mayor intensidad y se resalta la característica de la sectorización de la política en la medida que las políticas públicas son más del quehacer de grupos cerrados de actores. Tanto los subsistemas como las comunidades de políticas presentan rasgos similares más a células cerradas e impenetrables para grupos desconocidos o la sociedad en general. Podría, según afirma Klijn, tratarse de grupos monopólicos quienes definen lo que es mejor para la comunidad en la que operan y deciden lo que habrá de hacerse sin mayor componente de participación.

“La descripción del concepto de comunidades de políticas originalmente viene de Rhodes. Él describió las comunidades de políticas públicas como redes caracterizadas por la estabilidad de relaciones, la continuidad de una membresía altamente restrictiva, una interdependencia vertical basada en la responsabilidad compartida de la tramitación de servicios y aislamiento de otras redes e invariablemente el público general (incluyendo al parlamento). Tienen un alto grado de interdependencia vertical y articulación horizontal limitada y están altamente integradas”. (Rhodes citado en Klijn 1988:27)

Según Klijn las comunidades de políticas públicas son un tipo especial de red de políticas públicas<sup>27</sup>. Las redes de políticas públicas, por tanto, se refieren principalmente

---

<sup>27</sup> Casi todos los autores subrayan el hecho de que los actores en una comunidad de políticas públicas tienen ciertos intereses en común que los separan de los actores de otras comunidades de políticas públicas... la comunidad de políticas públicas de vivienda versus la de salud), y de los actores que no están incluidos en su comunidad de políticas públicas particular.

a organizaciones complejas conectadas con otras por la dependencia de recursos. Además sugiere que para estudiar las comunidades de políticas públicas, la profundidad de los análisis deberían concentrarse en los recursos que se utilizan para ejecutar las políticas públicas, los actores que intervienen y las reglas que se imponen antes de iniciar el proceso de construcción, así como las estrategias que se utilizan.

### **Características de las redes de políticas públicas**

#### **a) La dependencia, una precondition de las redes**

En líneas anteriores se desarrolló la idea de la dependencia como una de las condiciones ineludibles al momento de hablar de las redes de políticas públicas debido al necesario intercambio de recursos entre los actores para alcanzar los fines propuestos. Klijn defiende esta corriente de pensamiento que atraviesa por casi todas las teorías de las redes y constituye el eje de la teoría inter organizacional porque permite, en muchos casos, analizar a los actores involucrados y el tipo de relaciones que conforman.

La teoría de la Inter organización subraya el hecho de que los actores son dependientes de los demás en tanto que necesitan los recursos para alcanzar sus metas. Esta idea central yace en el corazón de la mayoría de las teorías de redes.

Así, la teoría de la inter organización ha tenido una influencia mayor en el desarrollo de las teorías de redes. (Klijn: 1998; 35).

El análisis de estas relaciones de dependencia da lugar a reflexiones en torno al juego de intereses que está en medio de la definición de las políticas, el tipo de ganancia que existe para los actores involucrados y el sostenimiento de patrones de relaciones que hacen de las redes, un espacio más o menos estable en el tiempo y económicamente sostenible por esas mismas relaciones que se dan en los distintos niveles de Gobierno y con la sociedad civil.

Zimmermann afirma de igual manera, que existen relaciones de intercambio en las redes y que ello constituye un principio básico al momento de ver resultados reales en

contraste con las metas planteadas *“Cada miembro influye en la propia viabilidad de la red, puede acentuar los niveles de congruencia, de valores y de concordancia sobre los objetivos que corresponde a la convergencia o diversidad de los miembros”* (Zimmermann: 2004; 32). El autor afirma además que un factor importante en las redes es un cierto nivel de confianza entre los actores y subraya el poder, como una condición necesaria que vuelve indispensable la participación de ciertos actores que marcan las relaciones de dependencia. Es importante para ahondar más en esta característica, que se hable de los actores inmersos en estas relaciones y los recursos que están en juego al momento de planificar acciones conjuntas en el marco de una red de acción por ello el siguiente ítem de trabajo revelará quiénes y qué roles se pueden cumplir en este proceso y por qué se generan relaciones dependientes y cuán beneficioso es finalmente para los objetivos trazados.

“El término ‘interdependencias’ también implica que hay alguna ganancia para los actores involucrados. Esto puede ser el resultado de intereses más o menos articulados en un sector de política específico, tal y como ha sido señalado con frecuencia en estudios sobre subsistemas y comunidades de políticas públicas” (Klijn: 1998; 36).

#### **b) Diversidad de actores**

En todo estudio sobre políticas públicas es importante analizar el papel de los actores involucrados y definir con mayor claridad las relaciones que se manejan en el proceso de construcción e implementación de las políticas públicas. Si se trata de la dependencia como una precondition básica de las redes ello también muestra la necesidad de estudiar con mayor profundidad en qué medida se dan las relaciones y quiénes ingresan en el proceso de las políticas, pues, cada vez y con más fuerza ,se abren espacios para actores diversos en donde el Estado no ha perdido su papel central pero si ha dejado de ser el actor único en la definición de políticas públicas.

Klijn afirma que las redes de políticas públicas están conformadas por una gran variedad de actores donde cada uno tiene sus propios objetivos y estrategias pero que se juntan al existir intereses comunes. El autor señala la dificultad de poner en marcha una política pública por medio de un actor único y se critica la centralidad al momento de

diseñar políticas que sean capaces de responder de manera efectiva a las necesidades de la población. Klijn explica además que visibilizar a nuevos actores como agentes importantes en la implementación de políticas públicas es parte de las nuevas concepciones de la teoría inter organizacional<sup>28</sup> que presta atención a los roles de las nuevas organizaciones, integrantes de las redes de políticas públicas. Klijn hace referencia a aquellos estudios que defienden el papel del Estado en la definición de políticas; sin embargo anota que desde la teoría interorganizacional es importante impulsar la participación de las organizaciones y en la interacción estratégica<sup>29</sup> de los actores, lo cual recae en procesos complejos de negociación y concertación.

Como se había dicho, las redes generan por sí mismas patrones de relaciones que se sostienen en el tiempo y que a su vez dan lugar a interacciones comunes que resultan de las prácticas habituales entre los actores. Según Klijn esta regularidad se da más en el terreno de las comunicaciones, las reglas de juego entre dichos actores y por supuesto las relaciones de poder que se presentan de acuerdo a quiénes están en mayor capacidad de generar recursos, movilizar a otros actores o poder de negociación en los diferentes niveles de Gobierno “*La literatura inspirada en el enfoque de comunidad de políticas públicas tiene tendencia a enfatizar en el rol de acuerdos organizacionales más o menos formalizados* “ (Klijn: 1998; 39). De igual forma si se analizan los intereses versus los resultados, los patrones de relaciones dan lugar a que ciertos actores puedan alcanzar sus objetivos más rápido que otros de acuerdo a su efectividad al momento de poner en marcha y mover recursos humanos, técnicos y económicos, ganando así espacio, en la red de actores.

Lahera, al igual que Klijn, señala como una seria dificultad al articulación de las políticas públicas de acuerdo a los intereses sectoriales e individuales y ello determina la necesidad de una racionalidad en cuanto a la satisfacción de preocupaciones colectivas versus las de cada individuo y por ello es complejo poner a discusión las

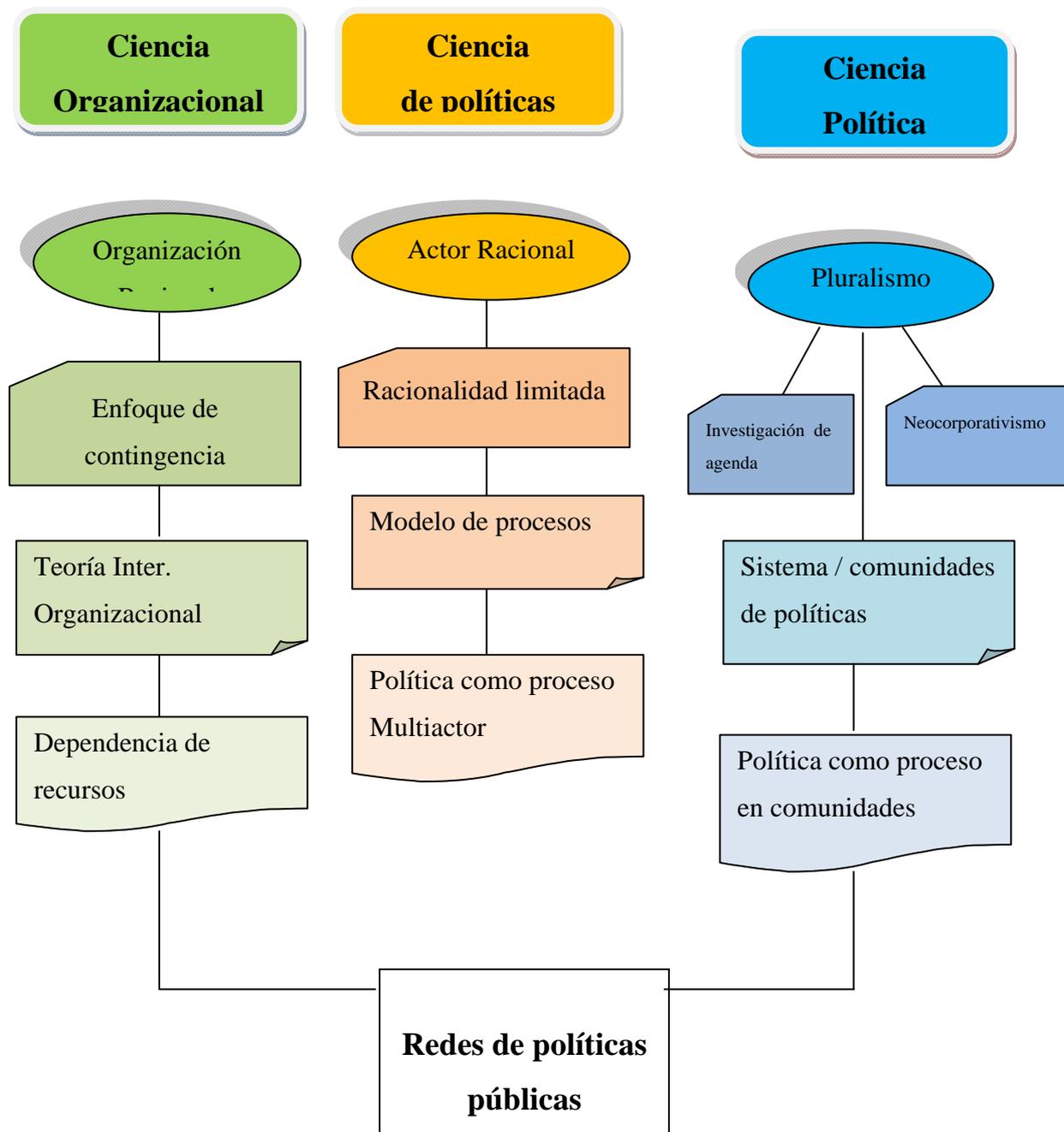
---

<sup>28</sup> Esta característica de las redes se encuentra muy presente en los estudios inter organizacionales. Esto es el resultado lógico del hecho de que esta literatura trata con las relaciones entre organizaciones y no tiene un interés especial en el papel de las organizaciones gubernamentales.

<sup>29</sup> La interacción estratégica según Klijn se da en el proceso de negociación de las políticas. Si los actores logran sumar esfuerzos y adherirse a acciones comunes las relaciones que se presentan son positivas en la medida que se superan dificultades individuales o corporativas, lo que en la práctica es bastante complejo.

agendas de desarrollo, por ejemplo, y satisfacer a todas las personas o llegar a consenso con todas ellas. En este punto vale la pena señalar los intereses en conflicto y las estrategias de invalidación de propuestas y por ello el sistema democrático ofrece una salida, a través de las elecciones, para llegar a un consenso poblacional significativo en el orden de prioridades que deben establecerse desde el Gobierno.

**Tabla 2: Raíces Teóricas de las redes de políticas públicas**



Fuente: Klijn 1998

La gráfica revela que efectivamente existe una transición desde la teoría del actor racional, a la teoría inter organizacional con aportes teóricos intermedios de la racionalidad limitada que como se indicó, no dio mayores resultados debido a la necesidad de una visión más amplia de la problemática organizacional pero a la vez más cercana a la realidad respecto del trabajo entre las organizaciones.

Esta reflexión marca la pauta para adoptar, en este estudio, la línea inter organizacional que se acopla mejor al caso de Chunchi en donde las instituciones trabajan de manera coordinada y generan dependencia de recursos en función de una planificación a mediano plazo.

## CAPÍTULO III

### LA EDUCACIÓN EN EL ECUADOR: UNA MIRADA DESDE LOS ACTORES Y FACTORES

Ecuador, al igual que toda América Latina sufre el impacto de la desigual distribución del ingreso, las medidas fiscales focalizadas y las volátiles tasas de crecimiento, factores que evidentemente inciden en los bajos niveles de acceso a educación de la mayor parte de sus habitantes; por tanto el ejercicio de estos derechos queda restringido para una buena parte de la población urbano marginal y rural, principalmente.

Las medidas de combate a la pobreza y a la desigualdad social, a través de los distintos modelos de desarrollo, son necesarias pero no constituyen las únicas acciones emergentes. Según la CEPAL, América Latina en el 2007, presentó avances importantes en cuanto al gasto social; sin embargo los problemas en la región no tienen que ver solamente con la falta de recursos económicos; sino con la mala calidad del gasto.

El presente capítulo tiene por finalidad desarrollar un análisis crítico de la situación educativa en el país, identificando las acciones que en materia de políticas se requieren a partir de conceptos como universalidad, calidad, derechos y concertación social a fin de orientar la intervención pública y la política social.

De acuerdo a pronunciamientos recientes de varios movimientos ciudadanos, Ecuador es un país que cuenta con *escuelas del siglo XIX, maestros del siglo XX y estudiantes del siglo XXI*, lo que implica la necesidad de construir políticas de Estado, consensuadas y reconocidas en la agenda social, pero que además respondan a las metas de un Gobierno que en su discurso presenta, como bandera de lucha, la llamada “*revolución educativa*”.

Sin duda uno de los problemas que más afectan a la calidad de la educación son los relacionados con la parte económica, la transferencia de recursos necesarios y la forma en cómo está estructurada la pro forma para este sector; sin embargo la educación,

mirada desde una óptica integral, requiere de un tratamiento mucho más abarcativo que tome en cuenta otros elementos, otros factores y por supuesto a los actores implicados en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

### **Mirar a la educación en el presente desde la memoria histórica**

Según el historiador ecuatoriano y especialista en educación, Milton Luna, fue Eloy Alfaro Delgado quien lideró el llamado gran proyecto nacional, incluido el proyecto educativo a finales del siglo XIX y según el autor, fueron las directrices de dicho proyecto las que marcaron la ruta política del Ecuador en el siglo XX. Sin embargo también señala que dicha ruta se fue desvirtuando a medida que tanto el presupuesto, como el espíritu de una gran reforma educativa pasaron a ser líneas de trabajo secundarias para los Gobiernos de turno y más aun por un sindicato, que, como se verá más adelante, hizo de su bandera de lucha la reivindicación salarial y no la calidad de la educación.

El principal instrumento que acompañó dicho proyecto fue la educación. Sin embargo, tanto el proyecto nacional como la educación, se desdibujaron y divorciaron a medida que avanzó el siglo XX, llegando una crisis total en la última década de esta centuria. (Luna, 01; 2006).

Siguiendo a Luna, el autor cuenta que aun con la ola modernizadora del siglo XX, un patrón estatal caracterizado por la oligarquía, la exclusión, las sociedades segmentadas y racistas, además de una dinámica económica basada en la exportación de productos primarios, fueron los elementos que motivaron a las entonces clases medias a presentar nuevas propuestas para la construcción de sociedades más equitativas y justas pero también que de alguna manera ayudaron a consolidar viejas prácticas en la arena de lo político.

“En todo caso y a pesar de todo, con la fuerza de las clases medias, de los trabajadores, de varios sectores de las élites, y con la ayuda de la educación pública, el país y su estado nacional se consolidaron con todos sus viejos y grandes vicios y con sus nuevas propuestas” (Luna, 02; 2006).

Según el recorrido histórico de Luna desde los años ochenta *y con mayor énfasis desde los noventa*<sup>30</sup> el viejo estado nacional sufre una enorme arremetida a través de la implementación de un proceso de modernización bajo los lineamientos del mercado, lo que responde de acuerdo al autor, al plan de dominio y reestructuración global, cuyos efectos se verán a corto plazo, pues para la década siguiente se observan un fracaso de las reformas o una implementación de las mismas con éxito parcial.

De aquí en adelante el autor da cuenta de una debilitación de aquel viejo Estado pero a la vez se pone en práctica una lógica perversa de mantenerlo tal como está debido a que, pese a su vulnerabilidad, sigue siendo una fuente de riqueza, sobre todo “para las poderosas y tradicionales élites depredadoras y rentistas, que en este plano comparten intereses y metodologías con los populismos de derecha y de izquierda, muchos de los cuales están insertos en el sistema educativo” (Luna, 2; 2006).

En este panorama, dice Luna, es visible la necesidad de un cambio urgente, incluso al interior del propio sistema. Es por ello que se da lugar a nuevas prácticas y paradigmas, conforme al apareamiento de una ciudadanía y la opinión de la sociedad civil cuyo discurso está orientado, más bien, a la necesidad de implementar un proceso de transformación profunda para el sistema educativo y desde allí dar paso a la construcción de una nueva sociedad y un nuevo Estado.

Pese a que hasta el momento el panorama parece ser negativo en su totalidad, de acuerdo al estudio de Luna, en los últimos cincuenta años y más aun en los últimos tres, el Ecuador ha dado pasos importantes en términos de educación, pero aun falta mucho por hacer. Los indicadores demuestran que los esfuerzos deben estar orientados a la mejora de la calidad de la educación y el hecho mismo de educarse debe convertirse en un derecho irrenunciable que vaya de la mano con políticas que permitan que las personas accedan a un sistema

---

<sup>30</sup> Luna Milton: Se pretende “modernizarlo” bajo los esquemas del pensamiento del mercado... conduce a una mayor desnacionalización de la economía y de los otros componentes del estado y de la sociedad, entre los que se cuenta la educación.

educativo que brinde oportunidades de desarrollarse en un entorno cada vez más competitivo.

<b>Cuadro No. 1</b> <b>Avance en el sector educativo en los últimos cincuenta años</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• En 1950 un 44.2 % de la población ecuatoriana era analfabeta. En el 2001 ese número se redujo al 9%.</li><li>• En 1982 el 53% de la población tenía educación primaria, en el 2001 se llegó a un 66, 8%.</li><li>• En 1982 el 13.8% de la población tenía educación secundaria, en el 2001 se llegó al 22.6%.</li><li>• En 1950 uno de cada 100 ecuatorianos tenía educación superior. En el 2001, 18 de cada 100 ecuatorianos llegó al nivel universitario.</li><li>• En 1982 la tasa neta de escolarización en primaria avanzó del 68,6% al 90.1% en el 2001.</li><li>• En 1950 la escolaridad promedio del era de 2.3 años, en el 2001 se llegó al 7.3.</li></ul>

Fuente: "La educación en los últimos años". Milton Luna

Cuadro: Elaboración propia

### **Escuelas del siglo XIX, maestros del siglo XX y estudiantes del siglo XXI**

En Ecuador lamentablemente no se puede hablar de la existencia de una verdadera política pública en el tema educativo. La falta de coherencia entre los recursos existentes –financiamiento, docentes, materiales, infraestructura y estándares de calidad y evaluación-; la desatención permanente de las autoridades de turno<sup>31</sup> y la inexistencia de una ruta sostenida de mejoramiento del sistema en su conjunto dificultan que la educación sea derecho universal, gratuito ni de calidad.

Los esfuerzos del actual Gobierno, si bien han enfocado su labor a solventar los problemas de acceso a la educación básica<sup>32</sup>, han dejado por fuera las acciones para establecer un proceso de mejoramiento de la calidad educativa y restablecer la rectoría del Ministerio del ramo en términos de financiamiento ya que actualmente la Pro-forma para el sector educativo es de competencia del Ministerio de Finanzas más que del de Educación.

<sup>31</sup> Milton Luna explica que 1981 fue el año de mayor inversión educativa respecto al PIB con 5.4%. Desde esa fecha la inversión hasta la actualidad en porcentaje se mantiene en el 3%.

<sup>32</sup> Según el Observatorio por los derechos de la Niñez y Adolescencia el porcentaje de niños y niñas en la escuela es del 98%. Sin embargo no existen parámetros para medir la calidad educativa.

Como se señala en las primeras líneas de este trabajo, la situación crítica del sistema educativo no obedece únicamente a la falta de dinero; sino a la mala calidad del gasto, la inequidad de la distribución de recursos y el debilitamiento paulatino del órgano rector de la educación. En este sentido los pasos que se han dado desde 1999 en temas de analfabetismo, inversión, modelo educativo, entre otros, son aún limitados para alcanzar las metas propuestas al año 2015 en términos del cumplimiento de derechos irrenunciables contenidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Desde una visión esperanzadora podría decirse que desde el año 2006 por primera vez se han establecido ciertas pautas que permitirán alcanzar metas considerables en 10 años con el Plan Decenal de Educación; sin embargo, según varias fuentes<sup>33</sup>, dicho Plan comenzó sin que exista una línea de base que permita medir el cumplimiento de las metas nacionales y esto complica la posibilidad de evaluar, en seis años más, si el Ecuador habrá alcanzado un mejoramiento notable en su lucha contra una educación que desde hace mucho tiempo dejó de responder a las necesidades de estudiantes y que mucho menos promueve el desarrollo de las capacidades humanas desde un enfoque de derechos.

Este trabajo muestra los resultados de las investigaciones más recientes sobre la situación educativa a escala nacional y pretende mostrar un análisis de las políticas educativas implementadas por un Ministerio de Educación que logró sostenerse desde el Gobierno de Alfredo Palacio y que si bien ha hecho esfuerzos en varios temas, principalmente en acceso y entrega de textos escolares, no ha logrado solventar la crisis del sistema en su conjunto y ello se demuestra en los resultados de las pruebas a docentes y estudiantes donde las calificaciones siguen siendo bajas en comparación con otros países de la región y que según varios analistas ello se resume en bajas calificaciones como país.

---

<sup>33</sup> CSE y ODNA afirman que el Plan Decenal de Educación no cuenta con indicadores base que permitan monitorear su avance.

### **¿Falta de recursos o mala calidad del gasto?**

La respuesta es ambos. Pese a los esfuerzos de ciertos Gobiernos y de una buena parte de la sociedad civil organizada, la inversión en educación sigue siendo uno de los problemas centrales para alcanzar una educación universal y de calidad para todas y todos. Más allá del discurso y las trabas económicas se dijo anteriormente que, si bien el problema económico es uno de los focos centrales, también lo es la mala calidad del gasto.

1981 fue el año de mayor inversión educativa respecto al PIB con el 5.4%. Para el año 2000 esta cifra cayó dramáticamente al 1.8% y desde el 2003 hasta el 2005 se mantuvo en el 2.9%. De allí que, a partir de varios esfuerzos de la ciudadanía y principalmente de las organizaciones que vigilan el cumplimiento de derechos<sup>34</sup>, se impulsaron acciones para que cada año se incremente el 0.5% a través de la voz de la expresión colectiva de la sociedad civil en la Consulta Popular del 26 de noviembre del 2006. En ese año, el Ecuador votó por el SI a esta propuesta que pretendía elevar el porcentaje de inversión en relación al Producto Interno Bruto y llegar al 2015 con el 6% en inversión educativa.

A finales del año 2007 se hizo un llamado para que en la pro forma del 2008 el sector educación responda a las necesidades de la población. Según el documento elaborado inicialmente por el Gobierno, se redujo la inversión en educación de 3.35 % del PIB en 2007, al 3.2% en el 2008.

A través de varias gestiones y pos los decretos de emergencia luego del crudo invierno que soportó el Ecuador desde el año pasado la inversión en este año respecto al PIB casi alcanza el 4%.

---

<sup>34</sup> Se destacan: el movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación que reúne a más de cien organizaciones sociales y observatorios del país. Creado en el 2002 tiene como objetivo vigilar el cumplimiento de las políticas públicas en educación.

**Cuadro No. 2**  
**Inversión educativa**

AÑO	MILLONES DE DOLARES	% RELACION AL PIB
1995	560,0	3,0
1996	611,0	2,9
1997	574,0	2,4
1998	629,0	2,7
1999	331,0	2,0
2000	292,0	1,8
2001	515,0	2,3
2002	733,5	3,0
2003	782,0	2,9
2004	853,4	2,9
2005	926,7	2,9

Fuente: SIISE, Banco Central

Cuadro tomado del "la situación de la educación en los últimos años" de Milton Luna T.

Hasta este momento se ha hecho alusión a la necesidad de mayor inversión para el sector educativo; sin embargo la mala calidad del gasto se refleja en asignaciones de recursos y pro formas presupuestarias elaboradas sobre la base del gasto histórico y poco congruentes con las necesidades reales en infraestructura, alimentación escolar, materiales, docentes etc.

Todo ello se debe, como se explicó anteriormente, a que poco a poco el Ministerio de educación ha ido perdiendo rectoría en este tema y ha dejado que sea el Ministerio de Finanzas quien determine el monto que el sector requiere, sin toman en cuenta criterios de igualdad ni territorialidad.

Todo lo dicho redundando en cuestiones que sin duda afectan a la educación y al distribución equitativa de recursos pues las asignaciones de recursos no constituyen una expresión de la política educativa desde el derecho, la universalidad y la calidad, es así que provincias con menor número de habitantes reciben un promedio mayor de recursos que aquellas provincias que requieren mayor inversión per cápita por alumno.

**Calidad, un tema que enfrenta a estudiantes, autoridades, docentes y familia**

Calidad educativa va desde las relaciones entre profesor – alumno en el aula, hasta la existencia de servicios básicos fundamentales como luz eléctrica, agua potable, sanitarios, espacios de recreación, entre otros.

Pensar así la calidad educativa permite analizar con más argumentos el por qué en las recientes pruebas (INGRESO AL MAGISTERIO Y APRENDO) tomadas a docentes y estudiantes, respectivamente, los resultados fueron tan decepcionantes.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) presentó, en el mes de febrero, datos alarmantes sobre los 17 mil 100 maestros que reprobaron los exámenes de razonamiento lógico y verbal en el marco del proceso de selección de partidas docentes creadas meses atrás por el Gobierno Nacional, en donde únicamente 700 profesores cumplieron con la nota básica de 42 sobre 70.

Esta realidad sin duda abrió una gran discusión acerca de la calidad de los maestros que enseñan en las aulas y además se reveló la crisis del sistema educativo respecto de la formación docente y la probable inviabilidad de la contratación por parte del Estado para llenar las aproximadamente 20 mil partidas disponibles para ingresar al Magisterio Nacional.

Varias de las propuestas en el tema docente se enfocan a una reestructuración del sistema de formación de los maestros, Institutos Pedagógicos y Universidades, así como la promoción de una política integral de profesionalización docente en el marco de un proyecto educativo que refleje un cambio integral en la formación inicial y continua de los profesores, así como el acceso a un salario justo y sostenido y un sistema de estímulo y evaluación permanente para los más de 90 mil maestros que forman parte de la Unión Nacional de Educadores, el sindicato más grande del país<sup>35</sup>.

Por otro lado el país recibió un segundo golpe cuando el ministro de educación, Raúl Vallejo, expuso el informe técnico del resultado de las pruebas [Aprendo 2007](#)<sup>36</sup>, que recoge los logros académicos de la muestra aplicada a los estudiantes de cuarto, séptimo y décimo años de Educación General Básica, de las provincias con régimen de sierra, sobre Matemáticas y Lenguaje. Según la información oficial las notas promedio sobre 20, son de 11,6 de tercero 11,5 de séptimo y 13,1 de décimo.

En Matemáticas las notas promedio sobre 20 son de 9,5 tercero 6,6, séptimo y 6,4 décimo, cifras que preocupan a la población sobre la calidad educativa de niños, niñas y

---

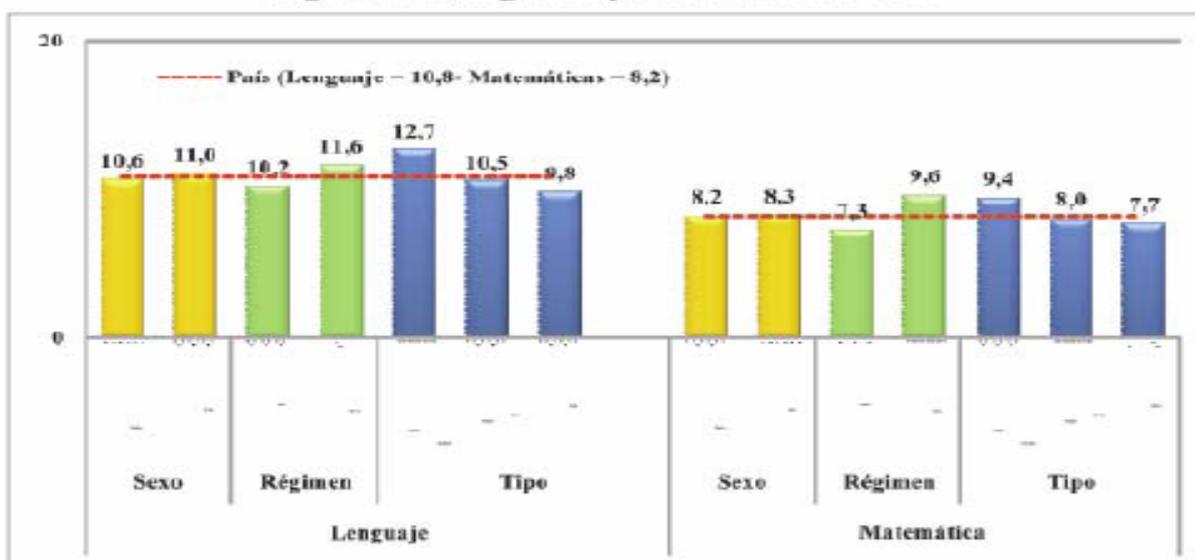
<sup>35</sup> Desde 1979 se registra una paralización de la UNE por año. Datos Contrato Social por la Educación

<sup>36</sup> [www.educacion.gov.ec](http://www.educacion.gov.ec)

adolescentes. Según la información del Ministerio, las provincias del Napo, Morona Santiago, Esmeraldas y Bolívar son las que registran las peores calificaciones en lenguaje y en matemáticas las provincias con mayores problemas son Esmeraldas y Napo.

**Cuadro No.3**

**Gráfico 3: Tercero. Notas de Lenguaje y Matemática según sexo, régimen y sostenimiento 2007**



Fuente: Ministerio de Educación, Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos APRENDO 2007. Elaboración: CISMIL.

Cuadro tomado del Ministerio de Educación

En líneas anteriores se dijo que calidad no se refería únicamente a la construcción de conocimientos, sino a otros factores que inciden en el hecho educativo. Hasta ahora se dio a conocer la problemática en cuanto a los resultados en las pruebas a docentes y estudiantes; sin embargo los datos en cuanto a infraestructura y maltrato, que también son parte de una educación de calidad muestran datos preocupantes<sup>37</sup>:

- 4 de cada 10 adolescentes, de 12 a 14 años de la Costa, no están en el grado que les corresponde para su edad.

<sup>37</sup> Datos tomados de las cifras trabajadas entre el 2007 y 2008 por el Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia y el Contrato Social por la Educación.

- La peor provincia en el año 2007, respecto al acceso a la educación, fue Esmeraldas pues solo 3 de cada 10 adolescentes están en el curso que les corresponde para su edad y 2 de cada 10 no estudia.
- Si bien 7 de cada 10 adolescentes del país, para el 2007, estaban en el sistema escolar, especialmente en la secundaria, solo la mitad de ellos cursan el año que les corresponde de acuerdo a su edad.
- 2 de cada 10 adolescentes, en edades de 15 a 17 años, trabajan y no estudian. En la zona rural 3 de cada 10 adolescentes trabajan y en la zona urbana 1 de cada 10.
- Tres de cada 10 niños y niñas de 6 a 11 años en la Sierra y en la Amazonía son maltratados por sus profesores. En Bolívar, Chimborazo y Cotopaxi, la mitad de los niños y niñas que asisten a la escuela se refirió al maltrato de sus profesores.

### **Del esferográfico rojo y azul a las escuelas del milenio**

En páginas anteriores se detallaba un recorrido histórico aproximadamente hasta 1990, desde la visión de Milton Luna, historiador y experto en educación. Gordon Withman, PhD Harvard Law School, realiza una investigación en el año 2004, sobre el impacto de las reformas educativas financiadas internacionalmente en las prácticas en el aula en el Ecuador.

Según los estudios de Whitman, a partir de inicios de los años 90, Ecuador recibió recursos del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por alrededor de 160 millones de dólares, a fin de mejorar la calidad de la educación básica en el país puntualmente para desarrollar tres proyectos<sup>38</sup> enfocados a los sectores más pobres de las zonas rurales y urbano marginales a través de la organización de redes escolares y la provisión de material didáctico y capacitación docente. Adicionalmente los recursos se utilizaron para desarrollar un sistema de pruebas nacionales de logros escolares (mismo que a la fecha es insubsistente), capacitación de los maestros y la elaboración de un nuevo currículo de estudios.

---

38 Los fondos se orientaron al financiamiento de tres proyectos (EB/PRODEC-1992-99, PROMECEB-1992-98 y REDES AMIGAS-1998-2004).

El Banco Mundial y el BID, así como funcionarios nacionales, identificaron la calidad y la eficiencia de los sistemas sociales en el país como prioridad fundamental de la política pública (World Bank 1990, Klees, 2002, 16). La descentralización del sistema educativo mediante la creación de redes escolares fue vista como un camino que condujo de la cobertura a la calidad. De hecho, el desarrollo de estas redes escolares representó el mayor esfuerzo por mejorar la educación pública en el país durante los últimos quince años (Paladines citado en Withman).

Los resultados de estos programas dieron como resultado el crecimiento de las tasas de alfabetismo y el acceso a la escuela gracias a los fondos públicos provenientes de la explotación de recursos petroleros, sin embargo para finales de 1980 estos ingresos declinaron pese que las autoridades y los organismos internacionales como el BM y el BID declararon prioridad a la educación como política pública. Luego de la inversión de los US\$ 160 millones en préstamos para las nuevas escuelas, libros y material didáctico, reuniones de capacitación y un nuevo currículo para la educación básica, se presenta, según Whitman, un panorama completamente distinto al esperado puesto que los resultados principalmente en calidad de la educación no fueron significativos y más bien decayeron en el período 96-2000, que es el tiempo en el que se avizoraban los resultados de la inversión de quince años atrás.

Cada uno de los tres proyectos comenzó con la recolección de datos para una línea de base sobre los logros en grupos de escuelas seleccionadas y grupos de escuelas de control. Aunque el objetivo general de los proyectos fue mejorar la calidad de la educación, debido al mal diseño o al bajo nivel de planificación es virtualmente imposible determinar si los alumnos en las escuelas seleccionadas aprendieron más que sus pares en otras escuelas (Whitman , 4, 2004).

Pese a lo esperado tampoco se evidencia que los proyectos financiados por el Banco Mundial y el BID hayan generado cambios institucionales significativos en el sector educativo. Si bien los programas y proyectos se enfocaron en la necesidad de crear las capacidades en el Ministerio de Educación, la percepción generalizada no daba cuenta sino de impactos muy leves en la práctica. Según el autor los tres proyectos se

manejan desde entidades independientes al Ministerio del ramo y presentaban altos niveles de descoordinación en la gestión y para cuando la realidad era angustiante y se transferían las responsabilidades al Ministerio, los recursos económicos se habían terminado.

Algo en lo que coinciden Luna y Whitman es que la calidad de la educación debe medirse no solamente en cuanto al aprendizaje de las y los estudiantes, sino de una forma integral en virtud de un estudio del mejoramiento de la comunidad educativa en su conjunto. Allí están inmersos los profesores, padres de familia, autoridades y por supuesto los alumnos. Además de ello ambos plantean que, es necesario determinar qué se entiende por calidad de la educación y que se requiere de ésta. Contar con una directriz, una planificación o un proyecto educativo sería la base para alcanzar y medir los objetivos planteados en todo proceso de mejoramiento de la calidad de la educación, según los autores. Todo esto queda demostrado en uno de los testimonios que recogiera Gordon Whitman en un establecimiento educativo de la ciudad de Quito en el año 2004.

...Luego la profesora fue hacia la puerta y me hizo una señal. Pensé que significaba que alguien estaba en la puerta y que yo debería esperarle para que regresara. Pero luego comprendí que quería que me acercara a la puerta. Allí, lejos de la niña, la maestra me explicó que “estos niños vienen de familias que no dan respaldo a la escuela, padres que no corrigen los deberes y ni siquiera se aseguran de que sus hijos los han hecho, así es que tenemos que hacer el trabajo del hogar en la escuela. Además el Ministerio de Educación no nos da los recursos que necesitamos, su apoyo financiero”.

(Whitman, 9; 2004)

### **Los resultados de la investigación: Viejas prácticas se eternizan en el aula**

Como se dijo anteriormente según los estudios<sup>39</sup> de Withman, la calidad de la educación debe medirse tomando en cuenta el avance en cuanto al proceso enseñanza-

---

<sup>39</sup> Los comentarios de profesores y directores de escuelas, al igual que las evaluaciones oficiales de los tres proyectos, sugieren cambios pedagógicos como una de las principales prioridades, pero en la práctica no es el enfoque principal de estas iniciativas. Los comentarios más positivos son referentes a la reforma

aprendizaje, así como los actores del proceso educativo. Para el autor, pese a la implementación de los proyectos financiados por el BM y el BID, la percepción sobre los mismos es diferenciada y lleva comentarios negativos más que en su aplicación en el seguimiento y financiamiento de las acciones iniciadas.

Entre las principales conclusiones de Whitman se destaca la necesidad de una metodología que se ajuste a la realidad del aula y a las necesidades de los estudiantes, ambientes escolares adecuados entre profesores y alumnos, el cambio institucional del Ministerio rector a fin de que una nueva lógica administrativa guíe el sistema educativo sobre la base de objetivos y metas claras (específicamente a lo que supervisión se refiere).

El estudio sugiere además que el financiamiento para educación se refleje en las necesidades reales del sector, no necesariamente enfocado en el incremento de salarios para los maestros, sino en inversión para infraestructura, materiales, capacitación y profesionalización docente.

Respecto a la experiencia concreta de las redes amigas y los dos proyectos restantes que financió el BM y el BID, Whitman concluye que si bien son experiencias importantes, luego de quince años es necesario pensar en reformas educativas integrales y con mayor presencia del Estado, en este caso representado por el Ministerio de Educación.

Además se menciona que para establecer procesos de descentralización educativa es necesario contar con la participación de los actores que la conforman y estableciendo niveles de responsabilidad en las distintas formas de Gobierno. Igualmente el autor explica que a futuro es importante analizar las oportunidades y ofertas de préstamos a fin de contar con procesos sostenidos de mejoramiento escolar y no proyectos aislados que terminan afectando aún más el sistema escolar.

Finalmente Whitman señala que a nivel secundario se requiere un mejor direccionamiento en base a los cambios que se realicen en el básico para que exista

---

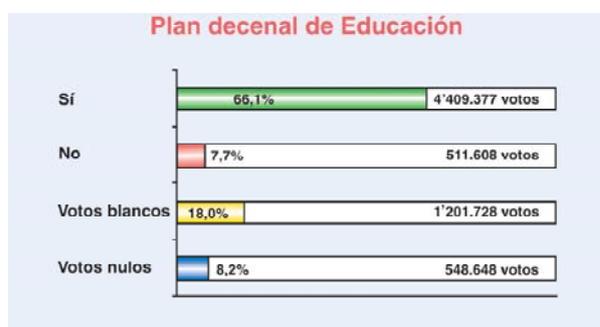
curricular y a los círculos de profesores asociados con ED/PRODEC en escuelas urbanas (Whitman, 10; 2004).

congruencia entre los diferentes pensum de los niveles educativos y por supuesto explica la necesidad de que nuevos actores participen del hecho educativo sin politizar aun más este sistema<sup>40</sup>.

### **Después de los resultados de la Consulta Popular en Ecuador 2006**

El 26 de noviembre de 2006 se realizó la Consulta Popular<sup>41</sup> para que la ciudadanía decida si es conveniente o no implementar el Plan Decenal de Educación (PDE). Los resultados revelaron que el 66,1% de la población estaba de acuerdo con la propuesta gubernamental y solo un 7,7% dijo no estar de acuerdo. Los resultados dieron paso a la implementación del PDE bajo ciertas críticas respecto a la falta de acuerdos con actores de la sociedad civil pero también con un reconocimiento popular por una iniciativa que pretendía dar soluciones integrales a los graves problemas del sistema educativo en su conjunto.

**Cuadro No. 4**



Fuente: Ministerio de Educación.

En términos generales se puede decir que el Plan Decenal de Educación (PDE) da pasos interesantes pero sin una línea de base que permita monitorear el avance efectivo de las

<sup>40</sup> [10] Abandonar la diferenciación entre pedagogía y política pública. Para aquellos que al mismo tiempo, estudian e influyen la política educacional, es crítico ver la pedagogía como el objeto central de la política. Si lo que se trata es de tener una verdadera influencia en el aprendizaje de los estudiantes, la política educacional necesita estar enraizada en la práctica del aula.

<sup>41</sup> El Plan Decenal fue aprobado por más del 66% de los votantes. No obstante, por falta de financiamiento para realizar una campaña de comunicación que permitiera transmitir a la ciudadanía el sentido de la propuesta, el voto blanco tuvo una incidencia importante.

metas planteadas y con algunos tropiezos en el camino que según lo expertos<sup>42</sup>, deben corregirse de manera urgente. Sin embargo es necesario mencionar que por primera vez en el país puede hablarse de la definición de una planificación que sobreviva a la coyuntura y que permita poner metas a corto, mediano y largo plazo.

Entre los puntos más conflictivos de este Plan puede citarse aquellos que tienen que ver con el mejoramiento docente (política 6 del PDE) precisamente por la dificultad de llegar consensos con el Magisterio debido a la resistencia de los maestros al sistema de evaluación, lo que refleja la necesidad de mayor habilidad en la gestión, posicionamiento e implementación de dicho sistema, quizás pensando no solo en el incentivo al docente sino en incentivo para la comunidad educativa.

## **CAPÍTULO IV**

### **LA EDUCACIÓN EN CHUNCHI, ACTORES, FACTORES, REDES**

---

<sup>42</sup> Pese a estos esfuerzos es importante señalar que la cobertura en educación, según datos del Observatorio de los derechos de la Niñez y Adolescencia, supera el 98%, es necesario pensar en los problemas de alimentación escolar, infraestructura y material didáctico, así como en la calidad de los ambientes escolares que no dejan de preocupar a las organizaciones sociales, por la cantidad de denuncias recibidas por maltrato y abuso escolar.

Antes de iniciar el desarrollo de este capítulo, que pretende mostrar la realidad socio económica del cantón y reflejar el trabajo realizado desde el 2004 hasta el 2007, es necesario explicar que la metodología utilizada es el estudio de caso que brindará la posibilidad de partir desde una línea de base, o un diagnóstico local, iniciar el trabajo en red y alcanzar resultados medibles en los períodos establecidos.

El proceso de mejoramiento de la educación en el cantón Chunchi comenzó a inicios de 2002 con la planificación local que permitió generar una base de datos y con ello elaborar un diagnóstico real de la situación cantonal. Después de la elaboración del Plan, documento que fuera trabajado en conjunto con varias organizaciones e instituciones<sup>43</sup>, inició un trabajo coordinado desde el Municipio para atacar uno de los problemas que evidenciaban con mayor fuerza las dificultades socioeconómicas del cantón: la educación.

Actualmente la administración municipal le apuesta a una intervención directa en la educación del cantón Chunchi a través de la participación de actores locales, instituciones públicas y organizaciones de cooperación a través del trabajo en red que se ha ido consolidando después de un largo proceso de asociaciones estratégicas.

Si bien es evidente que Chunchi ha dado pasos importantes en el área educativa, es necesario identificar también las dificultades a las que se enfrentan autoridades y ciudadanía puesto que si bien, el proceso inicial de mejoramiento escolar dio frutos a corto plazo, los problemas de fondo, hasta el año 2007, aun se evidenciaban sobre todo en el ámbito de las negociaciones con la Unión Nacional de Educadores.

## **Historia, demografía y situación socio económica de la zona**

---

<sup>43</sup> Consejo Municipal 2002, UNFPA, AME, CONAMU, ODEPLAN, UNICEF, INEC, MINISTERIO DEL AMBIENTE, COSV, CEBYCAM, INNFA, SNV, IEE, FEPP, CEDIS, DIRECCIÓN PROVINCIAL DE SALUD, BEDE, ETAPA, Corporación de Mujeres Campresinas de Chunchi, FORCACH.

Chunchi es un cantón del sur de la provincia de Chimborazo que limita al Norte con el río Guasuntos y la cuchilla Quivanag. Al sur con el río Angas y la quebrada de Tinajeras. Al Este con la hacienda de Jubal y el río Culebrillas y finalmente al oeste con el río Chanchán desde su unión con el río Guasuntos y la cuchilla de Quivanaj de la parroquia de Sevilla.

La superficie del cantón es de 274. 9 kilómetros cuadrados y está conformado de cinco parroquias: Chunchi Matriz, Gonzol, Capsol, Compud y Llagos. La población del cantón es un 75% mestiza de origen campesino y proveniente de varias regiones de las provincias de Cañar y Chimborazo. El 25% restante es indígena y se encuentra en la parroquia de Gonzol y las comunidades Iltus y San Martín<sup>44</sup>.

El total poblacional es de 12. 474 habitantes, de los cuales 9.063 corresponden al 73% del área rural y el 27% se localiza en el área urbana. El grupo femenino representa el 52.6% de la población cantonal.

#### **Cuadro No 5: Síntesis histórica**

<b>EPOCAS HISTORICAS</b>	<b>PRINCIPALES CARACTERISTICAS</b>
En el siglo XVI,	Chunchi pertenecía al corregimiento de Alausí, que, a su vez, era parte de la jurisdicción de Cuenca. En 1730 se produce una sublevación en la comarca indígena de Guasuntos en contra de la dominación española en la que se reclama por las tierras comunitarias de los indígenas.
A comienzos del Siglo XIX	Visitada por el sabio alemán Teodoro Wolf, que reconoce la belleza andina de Chunchi y lo coloca en el inventario científico elaborado por él.
En la época republicana, el 29 de mayo de 1861	Adquiere la categoría de Parroquia del Cantón Alausí, repercutiendo en los beneficios políticos y administrativos que adquieren los territorios que gozan de tal denominación
A comienzos del Siglo XX	Beneficiada por la construcción del ferrocarril que une Quito y Guayaquil, esta gran obra permitió la conexión de la Sierra con los

<sup>44</sup> En el Plan Estratégico se indica que el largo proceso de mestizaje vivido por la mayoría del cantón implicó que la población perdiera muchos referentes de identidad. (Pág. 10).

	pueblos de la Costa, dando lugar a un gran comercio interregional, del cual Chunchi formó parte importante. Entre 1931 y 1953 se continuó con la construcción del ramal Sibambe – Cuenca, lo que generó fuentes de trabajo.
El 4 de julio de 1944,	Chunchi es erigido como Cantón de la Provincia de Chimborazo y está integrado por las parroquias de Gonzol, Sevilla y Pistishi y las comunas de Capsol y Compud. El 11 de septiembre de 1947 se produce la anexión de la parroquia Llagos, con lo cual se configura su patrimonio territorial. Entre los años 1947 y 1948 se crean las parroquias Capsol y Compud, con lo que se logra la organización política y administrativa de todas las comunidades rurales.
En el año 1945	Se inician las actividades educativas por parte del Municipio con la designación de profesores municipales para varias parroquias y recintos.
Entre los años 1948 y 1959	Se da un gran impulso al desarrollo socioeconómico de las comunidades rurales y de la cabecera cantonal, mediante la construcción de la carretera Chunchi – Chanchán.
En el año 1953	Se construyen las escuelas primarias en Zunag, Capsol, Pasaloma, Verdepamba y Llagos, las mismas que funcionan hasta la presente fecha. En 1954 se construyen los locales escolares en Compud y Santa Rosa.
Entre 1961 y 1963	Se implementa el sistema de abastecimiento de agua potable, se construye el estadio municipal y se compra el terreno en Taona para que labore el Centro de Educación Agrícola que posteriormente se convierte en el Colegio Técnico Agropecuario “Chunchi” que funciona hasta la presente fecha.
en el año 1964	Se inicia la primera Reforma Agraria, la misma que comenzó con la eliminación del huasipungo, distribuyó las tierras que estaban sujetas a esa forma precaria de tenencia, pero también produjo el éxodo de los huasipungueros, con lo que se inició la emigración de campesinos
En 1966	Se construye el nuevo local para la escuela “San Juan Bosco” de la cabecera cantonal. En 1969 se crea el Colegio Nacional “4 de Julio” y en 1973 se produce la reapertura del Colegio “María Auxiliadora”. Con todos estos hechos se mejora la oferta educativa del Cantón.
Entre 1969 y 1974	Se construyen y entran en funcionamiento las siguientes obras: palacio municipal, hospital “Miguel León Bermeo”, Seguro Social Campesino y Banco Nacional de Fomento.
En 1974	Se producen los levantamientos campesinos de Magna y Toctezinin

	para conseguir la adjudicación de tierras para los indígenas agricultores. En 1976 se dicta la Segunda Reforma Agraria que produce el parcelamiento de las tierras hacendatarias, con lo que se atienden algunas de las peticiones campesinas
Entre 1975 y 1978	Se inician las primeras promociones de bachilleres en el Colegio "4 de Julio", se trabaja en la dotación de recursos didácticos para las escuelas, el incremento de bibliotecas y la construcción de casas para el profesorado rural.
Desde 1979 hasta el año 2004	Se han ejecutado obras de infraestructura y de servicios básicos en las zonas urbanas y rurales, tales como: la dotación de telefonía, la electrificación rural y la ampliación de los servicios de agua potable.
En el año 2005	El Municipio de Chunchi ha declarado como prioridades para la administración municipal: la educación y el desarrollo agropecuario, considerando que estos son los dos pilares fundamentales del presente y del futuro del Cantón.

**FUENTE:** Datos tomados del Plan de Desarrollo Cantonal 2002

### **La realidad del cantón en cifras**

El Cantón Chunchi presentaba, hasta el año 2004, una base piramidal ancha, a expensas de la población menor de niños, porcentaje que se encuentran entre los 0 y 4 años, escolar y adolescente, lo cual se explicaría por la migración del más del 53% en la zona, principalmente hacia Estados Unidos, Europa y también a diversos lugares de la provincia de Chimborazo y el país.

El tema de la migración para Chunchi es un factor que ha golpeado a toda la zona y a sus habitantes pues de acuerdo con diversos estudios, la migración incide directamente los problemas sociales del cantón.

Según el Sistema de Información Cantonal (SIC) 2006, la población ha ido decreciendo en un 25% desde 1990 hasta el 2001. De acuerdo a un análisis reciente del Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Municipio de Chunchi, desde el año 2003 salieron 623 personas de las cuales 406 son hombres y 207 son mujeres quienes viajan en un 83% a EEUU, 15% a España y 2% a otros lugares. El rango de edad de emigración infantil ha disminuido de 15 a 13 años.

### **Cuadro No. 6**

#### **Indicadores Sociales**

Tasa de mortalidad infantil	48,49 %
Desnutrición Crónica es:	64.4 % (de 2445 niños menores de 5 años 1580 padecen)
Migración:	-7.9 %
Pobreza por necesidades básicas insatisfechas:	78, 1 %
Extrema pobreza NBI	54.9 %

**Fuente:** Plan educativo Cantonal 2006

### Actividades Económicas del Cantón

De acuerdo a información del Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal 3.970 personas constituyen la población económicamente activa (PEA), esto significa aproximadamente el 32%. Aproximadamente el 50% del total de habitantes del cantón constituyen la población económicamente inactiva. (PEI).

### Cuadro No. 6

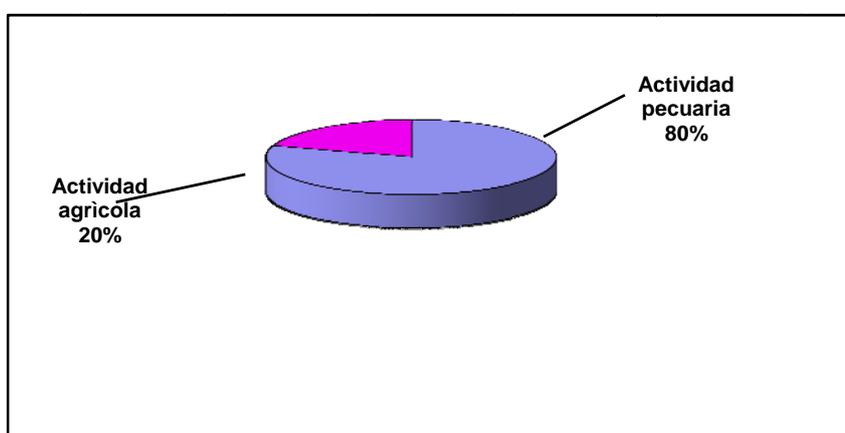
#### Actividades Económicas del Cantón

ACTIVIDAD	TOTAL (hb.)	%
Agricultura, ganadería pesca, selvicultura	2.416	62
Manufactura	155	4
Construcción	234	6.5
Comercio	237	6
Enseñanza	159	4.5
Otras	669	17
<b>TOTAL</b>	<b>3970</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Plan Ambiental 2000 y Plan de Desarrollo 2002

Chunchi es un cantón agropecuario, de los cuales un 80%, de la superficie cultivable se emplea para la actividad pecuaria, y el restante 20% se la destina para la agricultura. En general, el cantón se orienta a la producción de papa, maíz, cebada, arveja, trigo, pepino, tomate, zanahoria, col, lechuga, pimiento y frutales. Sin embargo la producción familiar se mantiene bajo el sistema tradicional es decir se produce para el consumo familiar con pocos excedentes para el expendio.

**Cuadro No. 7**  
**Distribución de la Superficie Agropecuaria del Cantón**



**Fuente:** Plan Estratégico de Desarrollo del Cantón 2002

### **Acceso a tecnología de producción**

En el cantón un 90% de la población no ha tenido acceso a sistemas de tecnología y técnicas de producción. Tan sólo los medianos y grandes productores han tecnificado sus actividades agrícolas y ganaderas con la implementación de equipos de ordeño, mecanización agrícola, inseminación artificial, sincronización de celo, asistencia técnica profesional, mejoramiento de praderas.

### **Migración: antecedentes y reflexiones**

Según los censos de población y vivienda de 1982,1990 y 2001 la población rural ha iniciado un decrecimiento significativo a partir del año 1962, un poco antes de que inicie la primera Reforma Agraria del año 1964. Tomando 1962 como año base, con relación al año 2001, en el área rural se nota un decrecimiento poblacional del 25%.

Considerando como referente base el año 1962, en comparación con el año 2001, en el área urbana, se nota un índice de crecimiento poblacional negativo del 1,57.

Según el informe realizado en 2007 por varias organizaciones sociales que intervienen en el cantón la desatención o falta de incentivo al sector agropecuario que representa el 85% de la población que vive de esta actividad es un factor que incide en la falta de empleo y dificultad de acceder a servicios y derechos fundamentales.

Otra de las causas para que el proceso migratorio cobre fuerza fue la falta de una oferta educativa que se ajuste a la realidad cantonal y que brinde mayores y mejores oportunidades de empleo en el futuro cercano.

Los dos factores señalados anteriormente se suman a la falta de visión en la comercialización de productos lo que en muchos de los casos provocó especulación.

### **Cuadro No. 8**

#### **Indicadores sociales de migración**

○ Decrecimiento poblacional del	-7,9%
○ % hijos que tienen a sus padres fuera	51,30%
○ % NNA que tienen a sus padres fuera	62%
○ % de consumo de alcohol < 17 años	36%
○ % han consumido algún tipo de droga <17 años	7%
○ % Desconocimiento Educación Sexual	50%
○ % Primera relación Sexual < 17 años	19%
○ % Desconocimiento de Planificación Familiar	67%

**Fuente:** Plan de Desarrollo Cantonal 2001 y encuesta Municipal realizada por jóvenes 2005

Los datos reflejan la situación socio económica del cantón a partir de la migración en donde queda a la vista el decrecimiento del acceso escolar y poblacional, altos índices de analfabetismo y crisis en los ambientes familiares puesto que según los datos anteriormente citados, el 51% de niñas, niños y adolescentes tienen a sus padres fuera del país, lo que desemboca en rupturas, abandono, embarazos juveniles y altos índices de consumo de alcohol, tabaco y drogas desde temprana edad.

Para los mas de 15 mil habitantes del cantón Chunchi el fenómeno de la migración es muy conocido y muchos, más de 75% lo viven en carne propia.

Las familias de los migrantes sienten el abandono de sus seres queridos y es necesario recalcar que el golpe más fuerte lo soporta la niñez y adolescencia del sector.

Ante esta realidad uno de los primeros pasos fue el de crear un espacio de atención para los menores quienes sufrían de abandono, maltrato, descuido y eran atacados por males como el alcoholismo, el embarazo precoz, violaciones, abortos y suicidio. Es así que según cuenta Daniel Larrea, responsable del proyecto ELICE, Espacios Locales de Inclusión y Calidad Educativa en el cantón, desde hace un poco más de un año se fundó el Centro de Ayuda Psicopedagógica para hijos de migrantes en donde los niños y jóvenes reciben orientación y seguimiento escolar. Larrea explica que lo principal es fortalecer la conformación de una mesa cantonal en educación para definir lo que se quiere a corto, mediano y largo plazo. Indica que es una cuestión de practicidad en la gestión educativa, de aprovechar las oportunidades y de motivar a la comunidad para que se apropie de los cambios que se requieren y sirvan de apoyo para superar, por ejemplo, los obstáculos que pone el sindicato.

#### ***La victoria de "Juan"***

Historias se cuentan en todos lados de ida y venida por las angostas calles de Chunchi. Es común ver a niños y niñas en grupos de 3 o 5 integrantes de diferentes edades caminar y conversar de "sus asuntos" de sus problemas, de sus dolores y sus alegrías. Camino lentamente y me acerco mientras las dos niñas y un niño compran helados. Converso tranquila, pregunto sus nombres, nos sentamos en la plaza frente al Palacio Municipal.

A uno de ellos le llamaré Juan, tiene 12 años y vive en las afueras de la ciudad con su abuelita ya que su madre (pues no sabe nada de su padre) está desde hace tres años en Estados Unidos.

**N: ¿Crees que el abandono de los padres se repite en muchos jóvenes y niños de este lugar?**

*- Si claro, acá antes nosotros quedábamos con familiares pero no es lo mismo porque hasta hambre da y no es pues para pedir a la familia que no es de uno y eso da pena y muchos jóvenes al menos cogen vicios o se matan.*

**N: ¿Qué haces durante la tarde luego de salir de la escuela?**

*Voy a hacer los deberes en el centro y de ahí a unas clases de música pero ahorita solo veo como tocan se me dañó la guitarra*

**N: ¿Cómo te sientes sin tu mamá aquí contigo?**

*Es feo pero en cambio no tenemos plata, entonces mi mami tiene que trabajar y por eso mi abuelita me cuida a mi a mis hermano.*

**N: ¿Qué es lo que más te preocupa de estar sin tu madre?**

*Que no quiero hacer cosas malas porque tengo muchos amigos que toman y fuman pero desde que una amiga murió yo no quiero hacer eso. Pero si me siento solo...*

**N: ¿Reconoces la importancia de que ahora los niños tengan dónde estudiar y un centro de apoyo?**

*- Si ps porque ahora por lo menos quedamos solos pero los niños de aquí tienen que ir a clases, vuelta antes no porque quedaban en la casa y no sabían ni escribir el nombre. ...Ahora ya por lo menos hay donde ir si no se sabe como hacer deberes*

## **Educación**

En lo referente a educación, según el censo de la población del año 2001, Chunchi tenía un promedio de escolaridad de 3.86 años para la población de más de 24 años y 4.53 para la población de 10 años, lo que significa que, en el último decenio se han mejorado los programas de acceso a la escuela. De igual forma se resaltan las cifras de población educativa rural con el 70%, mientras que la población urbana es del 30%, lo que demuestra la necesidad de dar cuenta del tema educativo desde la visión rural y urbano marginal.

Según el Plan Cantonal de Educación 2007-2015, “Actualmente el proceso de globalización de la economía y el de descentralización de las funciones públicas presenta nuevos retos, genera la existencia de una demanda creciente para que los gobiernos locales asuman mayores responsabilidades y protagonismo en la formulación de estrategias de desarrollo local, las que deben necesariamente abordar concepciones integrales y una formulación compleja de objetivos” (Plan Cantonal, 2006; 4).

Lo señalado anteriormente refleja la intención del Gobierno municipal del cantón Chunchi, de implementar un proceso de mejoramiento del sistema educativo a partir del estudio de la realidad del cantón o línea de base a fin de generar una propuesta de desarrollo socioeconómico productivo, que sustenta su gestión en cuatro ejes fundamentales: educación, desarrollo agropecuario, salud y turismo, apostándole a la educación como la columna vertebral de desarrollo.

De ello nació la urgencia de diseñar una propuesta educativa que garantice que los programas y proyectos permitan el acceso universal a la educación, se mejore la infraestructura - equipamiento, se mejore en la calidad de los aprendizajes, y que involucre a la sociedad en el proceso para cumplir con este gran objetivo.

Para la elaboración de este Plan cantonal, se tuvo como ingredientes los objetivos del milenio, el plan decenal de educación, el plan estratégico cantonal y los planes parroquiales desarrollados en los últimos dos años, reconsiderando el trabajo iniciado en las comisiones educativas de las juntas parroquiales, el diagnóstico cantonal.

***Cuadro No. 9***

***Población Estudiantil Cantón Chunchi 2006-2007***

INSTITUCIÓN	CANTIDAD	ALUMNOS
JARDINES	3	89
ESCUELAS	38	2785
COLEGIOS	6	1066
UNIDAD BILINGUE	1	47
<b>TOTAL</b>	<b>54</b>	<b>3987</b>

**FUENTE:** Directores y maestros escuelas

**Elaboración:** CONAM 2006

### Antecedentes: Puntos de partida

- Buena parte de gobiernos seccionales y gobiernos provinciales han asumido diversas formas de apoyo a la educación debido a la falta de presencia del Ministerio rector y sus unidades administrativas como la Dirección Nacional de Servicios educativos DINSE.
- Los Gobiernos municipales incidieron principalmente en dotación de material didáctico, textos, capacitación y contratación de maestros.

La Planificación entonces se vio inclinada al desarrollo de una propuesta que, al contrario de la dinámica tradicional, tienda a desmontar las viejas prácticas que impiden el mejoramiento de la calidad educativa y la participación de los actores involucrados en el quehacer educativo.

### Cuadro No. 10

#### SITUACIÓN DE LA ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN PLAN DE EDUCACION ChUNCHI

##### a) Escolaridad de la población (censo 2001)

	Chunchi %	Chimborazo %	País %
Analfabetismo	32	19	9
Escolaridad Promedio	3,9	5,8	7.3
Primaria completa	63	54	66.8
Secundaria completa	6	17,7	22.1

### Analfabetismo (32%)

- Según el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) el analfabetismo en el Ecuador es de 8,4 % (794.314 habitantes)
- 57% son mujeres y el 42,5% hombres. En la provincia de Chimborazo el analfabetismo alcanza un promedio de 19%, mientras en el cantón Chunchi

alcanza un 32% lo que constituye una variable fundamental de las bajas tasas de matrícula escolar.

## Escolaridad

- En el cantón el promedio apenas llega a un 4% inferior al promedio provincial y casi la mitad del promedio nacional

## Secundaria completa

- En la secundaria completa los datos indican cerca de un 400% inferior al promedio nacional y cerca de un 300% inferior con respecto al provincial. Solo en el caso de primaria completa supera al promedio provincial.

**Cuadro No. 11**

**SITUACIÓN DE LA ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN**  
b) Acceso y permanencia (censo 2001)

TASA BRUTA DE ESCOLARIDAD	CHUNCHI %	CHIMBORAZO %	PAIS %
PRIMARIA (6-11 años)	114,9	121,8	126
BASICA (5-14 años)	87,69	102	107
SECUNDARIA (12-17)	30,2	59,4	65

TASA NETA DE ESCOLARIDAD	CHUNCHI %	CHIMBORAZO %	PAIS %
PRIMARIA (6-11 años)	91,56	90,4	90
BASICA (5- 14 años)	78,81	83,6	85
SECUNDARIA (12-17 años)	24,57	41,7	45

### Acceso:

- La tasa neta de escolaridad por grupos de edad, permite inferir que al menos el 75% de niños de 0-5 no acceden al primero de básica.
- 801 jóvenes de 12 – 17 años no van al colegio (total grupo 12 – 17: 1.869)

### Permanencia:

- La escolaridad promedio de 3.9 años revela abandono escolar, ausencia de oferta y problemas sustanciales de calidad.

### Sobre edad:

- La relación entre matrícula total nivel escolar (2.569) y la población total del grupo 6-11 (2.236) evidencian problemas de sobre edad que se agudizan ante la falta de oferta de continuación de educación básica.

### Universalización de la educación

- Según las proyecciones y datos de la unidad de educación del Municipio en el caso de Chunchi, se alcanza una eficiencia anual de un 91%, lo que significa que de cada 100 niños que se matricularon en el año 2002 – 2003. Solamente 91 tienen posibilidades de permanecer en el sistema. Los nueve restantes son repitentes y desertores.

## Cuadro No. 12

### Resumen cantonal de matrícula alumnos promovidos y desertores nivel pre primario 2005-2006

SOSTENIMIENTO	PROMOVIDOS		DESERTORES		MATRIC. GRAL		TOTAL GENRL.
	H	M	H	M	H	M	
FISC. URB. DIUR.	24	21	0	0	24	21	45
FISCAL RURAL	73	63	15	9	88	72	160
PART. URBANO	12	27	0	0	12	27	39
<b>TOTAL</b>	<b>109</b>	<b>111</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>124</b>	<b>120</b>	<b>244</b>

Fuente: FORM . FR/2/PP (Estadística final año 2005-2006)

Elab. CONAM

- En el nivel primario el porcentaje de deserción fue del **4,65%** con mayor incidencia en las mujeres y de los niños/as del sector rural.
- Según un último censo desarrollado por el Consejo Nacional de Modernización, se determinó que la población estudiantil desde el primer año de educación básica hasta el sexto curso era de 3mil 987, lo que representa solo un 55,35% de la población en edad escolar matriculada en el presente año lectivo, lo que significa que cerca de la mitad de niños y jóvenes se quedan al margen de la

educación

- Al revisar la población en edad escolar, según los datos proporcionados por el último Censo de Población<sup>1</sup> correspondientes al año 2001, se encuentra que la población en edad escolar (de 5 a 19 años) fue de 4691, lo que significa que hay una escolarización equivalente al 76.21%.
- Una cuarta parte de la población, es decir, unos 1116 niños y jóvenes se quedan al margen de la escuela o del colegio, o salen prematuramente de las instituciones educativas.

### Cuadro No. 13

#### Población en Edad Escolar

Edad	Chunchi	Urbano	Rural	Capsol	Compud	Gonzol	Llagos	Total
Menor 1 año	141	54	87	34	22	27	55	279
1 a 4 años	848	331	517	108	110	228	184	1478
5 a 9 años	1019	402	617	122	175	200	241	1757
10 a 14 años	1011	482	529	144	168	124	281	1728
15 a 19 años	739	389	350	104	100	85	178	1206
20 a 24 años	465	240	225	56	56	72	106	755
<b>Total</b>	<b>4223</b>	<b>1898</b>	<b>2325</b>	<b>568</b>	<b>631</b>	<b>736</b>	<b>1045</b>	<b>7203</b>

FUENTE: Censo de Población y Vivienda, 2001. Elaboración: CENAISE 2005

Según el Plan Cantonal de Educación la eficiencia interna es la capacidad que tiene el sistema educativo de permitir el acceso de los alumnos, su permanencia y promoción dentro de la escuela<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Es decir, es más alta la eficiencia de un sistema si todos los habitantes en edad escolar tienen la posibilidad de acceder al sistema educativo y mantenerse en él hasta finalizar su escolaridad.

## Cuadro No. 14

### Permanencia en el sistema educativo en el Cantón Chunchi

	<b>1o</b>		<b>6o</b>		<b>1o</b>		<b>6o</b>	
	<b>Grado</b>	<b>%</b>	<b>Grado</b>	<b>%</b>	<b>Curso</b>	<b>%</b>	<b>Curso</b>	<b>%</b>
Hombres	272	100%	195	72	117	43	27	10
Mujeres	246	100%	178	72	117	48	37	15
Total	518	100%	373	72	234	45	64	12,

**Fuente:** SINEC. Elaboración: CENAISE

- De 100 alumnos que inician la Educación Primaria, solamente 72 pueden terminar el sexto grado, lo que significa que 28 se quedan fuera del camino en el transcurso escolar. De esos 72, sólo 45 se matriculan en el primer curso (Octavo Año de Básica), de los cuales, únicamente 12 llegan a finalizar el bachillerato, con lo que se demuestra que un 88% se queda fuera de la escolaridad que los habilite para la continuación de estudios superiores o el ejercicio de una carrera de nivel medio.
- La tasa de transición entre la primaria y la secundaria es muy baja, puesto que de los 72 alumnos que terminan la educación primaria, ingresan al colegio secundario 45 estudiantes. Estos índices son inferiores a los promedios nacionales, puesto que se estima que en el país un 50% de los alumnos ingresan al octavo año de básica, con esto se demuestra que Chunchi tiene una depresión en este campo.

#### **Docentes:**

- La gran mayoría de maestros son fiscales, un bajo porcentaje bonificados y un menor porcentaje de maestros ejerciendo su función de forma particular

**Cuadro No. 15**

**Docentes**

	<b>NUMERO</b>	<b>%</b>
<b>FISCALES</b>	<b>246</b>	<b>91,86</b>
<b>BONIFICADOS</b>	<b>12</b>	<b>4,87</b>
<b>PARTICULARES</b>	<b>8</b>	<b>3,25</b>
<b>TOTAL</b>	<b>246</b>	<b>100</b>

**FUENTE:** Directores y maestros escuelas

**Elaboración:** CONAM 2006

**Formación docente:**

- Según el cuadro, el mayor porcentaje de maestros en el cantón Chunchi, tienen una formación de nivel medio.

**Cuadro No.16**

**Formación docente**

<b>FORMACION</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>%</b>
<b>BACHILLERES</b>	<b>18</b>	<b>7,31</b>
<b>PROFESORES PRIMARIOS</b>	<b>44</b>	<b>17,88</b>
<b>PROFESORES DE NIVEL MEDIO</b>	<b>184</b>	<b>74,79</b>
<b>TOTAL</b>	<b>246</b>	<b>100</b>

**FUENTE:** Directores y maestros escuelas

**Elaboración:** CONAM 2006

**Lugar de Residencia de los docentes:**

- Más del cincuenta por ciento de los profesores residen en el Cantón, un 43% en

la provincia y sólo un 2% en otras provincias.

- El 43% que vive en la provincia se sitúa en otros cantones, como Colita, Guamote, Penipe y especialmente Riobamba, a dos horas y media de camino.
- Unos pocos profesores viven en otras provincias cercanas, como: Cañar, Azuay, Bolívar y Tungurahua.
- En la secundaria un 67% de los profesores residen en el cantón, en tanto que los de primaria alcanzan solamente a un 37%, es decir, cerca de la mitad de los anteriores.

**Cuadro No. 17**

**Lugar de Residencia de los docentes**

<b>Lugar de Residencia</b>	<b>Primaria</b>	<b>Secundaria</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Reside en el Cantón	40	67	107	55
Reside en la Provincia	66	18	84	43
En otra provincia	2	2	4	2

**Fuente:** Encuestas y análisis CENAISE

- En el caso de los profesores de secundaria, atienden un promedio de 3,47 cursos por docente.
- Los maestros de primaria trabajan un promedio de 30,6 períodos de 45 minutos a la semana, lo cual significa que atienden seis períodos por día.
- Esta información está de acuerdo con las exigencias curriculares de este nivel.
- La mayor parte de escuelas no cuentan con profesores especialistas que atiendan otras áreas curriculares, como son: cultura estética, cultura física, inglés, trabajos prácticos o computación.

## **Infraestructura Escolar**

- De los 53 planteles que existen en el cantón, 43 cuentan con escrituras de los terrenos que ocupan (81,13%), 7 no tienen (13,20%) y de 3 no existe información.
- En los 53 planteles del cantón existen 192 aulas, el 91,99% a planteles fiscales y el 8,33% fiscomicionales
- De las 176 aulas el 93,18% se aprecian como satisfactorias y 7 (3,97%) como insatisfactorias. Es notorio el alto porcentaje de aulas en condiciones físicas satisfactorias.

## **Baterías sanitarias**

- En los 53 planteles del cantón, 45 tienen baterías sanitarias (84,90%) y 8 (15,09%) no las tienen.
- En todos los planteles del cantón existen 72 baterías sanitarias, de las cuales 17 son insatisfactorias, 48 son satisfactorias y 2 muy satisfactorias, se puede notar un alto porcentaje de satisfactorio en cuanto a su funcionalidad.
- Ninguna institución del cantón tiene letrinas

## **Agua potable**

- De los 53 planteles, 47 tienen agua potable (88,67%) y 6 no (11,32%), de estos planteles que disponen de agua, 13 se conectan a la red pública, 31 utilizan agua entubada y 1 tiene tanque elevado

## **Energía eléctrica**

- En 48 planteles tienen energía eléctrica y 5 no disponen de ella

## **Servicio telefónico**

- El (22.64 %) disponen de servicio telefónico y 41 que representa el 77,35% no lo tiene

### **Servicio de internet**

- Solo 5 que representa el 5,66% cuentan con servicio de Internet

### **Servicio de bibliotecas**

- De los 53 planteles del cantón tan solo 4 que representa el 7,54% disponen de la misma

### **Los problemas versus las respuestas: El inicio de un trabajo en red**

A finales del año 2004 el Gobierno Local tomó contacto con la UNESCO como parte del proyecto Educavida<sup>46</sup> que buscaba escoger ciertos cantones para desarrollar programas educativos enfocados al desarrollo local y Chunchi fue uno de los escogidos. Este proyecto se ejecutó en el marco de un convenio suscrito entre el Municipio de este Cantón y la UNESCO, para lo cual contó con la participación del CENAISE—CESA y el aporte técnico y político de la ciudadanía organizada. El proyecto se propuso contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población mediante el desarrollo local, tomando como centro de la atención el proceso educativo.

Durante los primeros meses del proyecto inició la elaboración de la línea de base con información sobre la situación actual de la educación en el cantón. Se ha elaborado un trabajo de geo-referenciación, con el propósito de conocer la ubicación de los centros educativos, sus necesidades físicas y materiales y la atención que requieren por parte de los organismos encargados del sistema educativo y dar atención a las necesidades urgentes en términos educativos principalmente para los hijos de los migrantes dado que, el fenómeno de la migración es de alrededor del 53% en el cantón y de allí se

---

<sup>46</sup> En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (septiembre del 2002), los Directores Generales de la FAO y la UNESCO conjuntamente, lanzaron el Programa de Educación Para la Población Rural como Programa emblemático de Educación para Todos. Su lanzamiento oficial en América Latina y El Caribe se realizó en la reunión de Ministros de Educación (PRELAC) en la Habana, Cuba, en noviembre 2002.

El Programa emblemático de EPR tiene como finalidad redoblar los esfuerzos por lograr una educación de calidad para todos en las zonas rurales y mejorar la seguridad alimentaria de la población, para así contribuir a la reducción de la pobreza y al desarrollo de estas áreas.

desprenden problemas sociales como la drogadicción, suicidio, alcoholismo y embarazos adolescentes.

Este trabajo se desarrolló desde la educación y sirvió para organizar circuitos escolares, en los cuales se agrupan las escuelas que están en un mismo sector geográfico, se establece un núcleo que sirve de enlace con los otros circuitos y fundamentalmente se traduce en un sistema para desarrollar un trabajo coordinado que permite compartir experiencias, resolver conjuntamente los problemas comunes, apoyarse buscando las fortalezas para superar las debilidades y lograr el mejoramiento institucional.

Estos insumos sirvieron para diseñar un programa de intervención que permitió superar las deficiencias y vacíos detectados, mediante acciones de capacitación y profesionalización de docentes, asesoría para mejorar la enseñanza, apoyo para innovar la gestión escolar y organización de programas complementarios en el marco de un trabajo coordinado entre autoridades locales, sociedad civil, agencias de cooperación y los actores educativos.

Después de asumir el programa de universalización de educación básica las relaciones con el Ministerio de Educación avanzaron hasta dar paso a una transferencia de 460 mil dólares para infraestructura y la creación de partidas para contratación de docentes en el año 2004, con lo que empezaron las acciones de mejoramiento local, iniciando el trabajo desde el fortalecimiento de entornos positivos de convivencia para niños, niñas y adolescentes.

Paulatinamente, Chunchi ha recibido el apoyo de diferentes instituciones públicas y privadas a fin de contrarrestar los problemas de acceso a servicios y la pobreza generalizada a partir del desempleo en la zona. A continuación se presenta un cuadro que recoge la intervención desde el año 2004 de diferentes instituciones de cooperación e instituciones públicas y las áreas de intervención en el cantón.

**Cuadro No 18.**

**Comunidades Intervenido por Instituciones**

<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>COMUNIDADES</b>	<b>AREA DE INTERVENCION</b>
<b>Fundación COSV</b>	San Martín, Parroquia Gonzol, Llarucùn, San Francisco, Toctezinin, Bacùn, Magna, Chirvo, Iltus	Seguridad alimentaria, agropecuaria, producción, comercialización, ecología. En el mes de marzo la institución termino el tiempo de intervención en el cantón
<b>Fondo de población de las Naciones Unidas</b>	Cabecera cantonal	Programas dirigidos a Jóvenes (educación sexual), maternidad gratuita, grupos vulnerables, capacitación a personal municipal, fortalecimiento institucional de los gobiernos seccionales, generación de políticas publicas y equidad de género. Apoyo al Centro Integral para hijos de emigrantes (comedor escolar y aula virtual)
<b>Instituto de la Niñez y la Familia</b>	Launa, Magna y cabecera cantonal	Centros de cuidado infantil. Centro Integral de apoyo para hijos de emigrantes.
<b>Fondo Ecuatoriano Populorum Progresio</b>	San Francisco, Chaseo, Toctezinin, Magna, Bacùn, Bailanapamba, Gonzol, San Martín, Tauri, Zaguán, Cullun, Patococha Seteleg, Launa Grande, Launa Chico, Chimbalaunag, Tagshana – Algapamba, Chirvo, Iltus, Chaullabamba, Laureles, Llarucun.	Riego, forestación, agrícolas, pecuarias y conservación de recurso
<b>Ministerio de Agricultura y Ganadería</b>	Todas las comunidades del cantón	Pecuaria, capacitación (contabilidad) y apoyo organizacional .
<b>Consejo Provincial de Chimborazo</b>	Comunidades del cantón	Obras de infraestructura, educación, producción y medio ambiente
<b>Programa PRAGUAS</b>	Chaullabamba, Tablón, Compud, San Francisco,	Proyectos de agua potable y saneamiento.

	Toctezinin, Piñancay, Santa Rosa, Cochabamba y San Martín.	
<b>Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas</b>	Iltús, Pasaloma, Zúnag, Chirvo, Tacshana – Alfapamba, Cochapata – Seteleg, Chimbalaunag, Llagos, San Cristóbal, Pacchala, Compud Viejo y Capsol	Estudio sobre la Situación Actual del Agua para Consumo Humano.

**FUENTE:** Proyecto EDUCAVIDA 2006

El Proyecto EDUCAVIDA tuvo como finalidad redoblar los esfuerzos por universalizar una educación de calidad en las zonas rurales y mejorar la seguridad alimentaria de la población y contrarrestar la pobreza áreas. Como parte del Programa Emblemático, UNESCO y FAO, junto con otras instituciones aliadas, realizaron algunas actividades conjuntas: investigaciones, debates por video conferencias y un seminario en Santiago de Chile, que propuso algunas líneas programáticas.

Adicionalmente el proyecto constó de dos componentes:

1. Fortalecer el protagonismo docente para un nuevo modelo de gestión en escuela rural que aporte al desarrollo local integral.
2. Organizar un Concurso nacional para estimular la ejecución y sistematización de experiencias y proyectos de apoyo a la educación rural, desde la misma concepción del componente I.

De acuerdo a lo expuesto se incorporaron criterios como la implementación de procesos de sensibilización y reflexión de todos los actores sociales de la población en la cual se ejecute el Proyecto para conseguir que la educación sea declarada prioridad y uno de los ejes del desarrollo local. Este ámbito requirió, lógicamente, el compromiso del gobierno local, procesos participativos para formular o fortalecer planes de desarrollo local, inclusión de la educación como prioridad, formalización de alianzas de los

diferentes involucrados y acciones concretas que reflejen los compromisos de los diferentes sectores.

También se determinó la necesidad de que impulse la incorporación activa y corresponsable de las escuelas, los directores y los docentes para mejorar la calidad de la educación para lograr que esta responda a las demandas de desarrollo de las comunidades y las familias, desarrolle aprendizajes significativos y se articule a los planes de la localidad.

Finalmente fue necesaria la implementación de políticas y programas para fortalecer el protagonismo de los docentes en los cambios educativos, mejorar significativamente su desempeño, promover el trabajo en equipo, animar el funcionamiento de circuitos de escuelas en ambientes estimulantes para los docentes, comprometer la participación de las familias, revalorizar la profesión docente. Todo esto en el marco de un nuevo modelo de gestión que recupere el rol central del docente en la transformación educativa.

El Proyecto estuvo bajo la dirección de un Equipo Técnico de la OREALC/UNESCO y se ejecutó a través de dos organizaciones no gubernamentales, una especializada en desarrollo local y otra en desarrollo educativo. Además de la transferencia de 460 mil dólares del el Ministerio de Educación, se activaron diversas redes de apoyo para impulsar la contratación de docentes e infraestructura educativa con la construcción de 28 aulas a través de la Dirección Nacional de Servicios Educativos (DINSE), el fortalecimiento del Comité de Gestión Educativa, la capacitación de los actores locales, y talleres locales.

Entre las principales acciones de la gestión educativa en red se encuentran:

- 1) **Comedor escolar.**- A fin de paliar el alto índice de desnutrición y el abandono en sus hogares pues existen aproximadamente un 53% de estudiantes que tienen a su padre, madre o ambos fuera del país; es decir, que estos hijos familiares de migrantes en su gran mayoría, están desatendidos e incluso abandonados.

Este trabajo se lo desarrolla conjuntamente con el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) y en este año se han atendido a un promedio de 210 estudiantes previa selección en base a un estudio de condiciones de vida, abandono, desnutrición, etc; proceso en el que participan una visitadora social, el Patronato de Amparo Social y principalmente los directores y rectores de las Instituciones educativas quienes conocen la realidad de los alumnos.

Este proyecto esta financiado por el INNFA, y el Municipio corre con el pago de bonificaciones para el personal, adecuación del comedor escolar, que está pensado para todo el año lectivo.

**2) Acompañamiento escolar en las tardes.-** Una vez que los estudiantes reciben sus alimentos, acuden a las instalaciones de la Unidad Educativa María Auxiliadora para recibir orientación pedagógica por un grupo selecto de docentes voluntarios en tareas escolares, charlas de autoestima, proyección de películas didácticas y técnicas lúdicas en el proceso de aprendizaje a fin de potencializar el aprovechamiento en los beneficiarios del proyecto; debido a que no tienen en sus hogares a quien pedir ayuda el momento de realizar deberes escolares, preparación de pruebas, exámenes etc.

De igual forma el trabajo contempla el uso adecuado del tiempo libre para lo que se adquirió instrumentos musicales, equipos de deportes y materiales didácticos a fin de que niñas, niños y jóvenes accedan a actividades de distracción y deportivas para su edad.

**3) Ayuda psicológica y trabajo social.-** En conjunto con el INNFA el Gobierno Municipal contrató a una Trabajadora Social, para investigar y dar un seguimiento a los beneficiarios del proyecto y padres de familias.

Así mismo participa la Diócesis de Riobamba, por medio del programa de Movilidad Humana, con la contratación de una Psicóloga Clínica quien recibe los casos que la Trabajadora social ha presentado. Actualmente están recibiendo atención los casos de: traumas infantiles ocasionados por la perdida de sus padres por la migración, violencia intrafamiliar, alcoholismo, abuso sexual en menores de edad, intento de suicidio en adolescentes y madres de familia.

**4) Aula y comunicación virtual.-** El Gobierno Municipal, conjuntamente con la colonia de residentes en EEUU habilitó una aula virtual con siete computadoras conectadas a Internet de alta velocidad (Banda Ancha) con la finalidad de establecer comunicación virtual entre los niños/as, jóvenes en Chunchi y sus padres que están en EEUU, Europa o cualquier lugar del planeta, que cuente con un equipo de videoconferencia. Esta actividad responde a una de las metas trazadas que es la creación de una Aula Virtual que se encuentra en funcionamiento.

De la planificación municipal general y concretamente en educación, sumada al trabajo del proyecto EDUCAVIDA se extrae que el cantón Chunchi ha visto mejoras progresivas en cuanto al proceso de mejoramiento del sistema educativo gracias al trabajo en red y aunque falta mucho por hacer, una buena parte de los proyectos y programas arrojaron datos interesantes, lo que permitió, desde septiembre de 2007, dar continuidad a las acciones a través del proyecto Espacios Locales de Inclusión y Calidad Educativa (ELICE), una iniciativa impulsada por un consorcio de organizaciones integrado por CARE, CCF, CESA – CENAISE, CRS – Save the Children, KNH y Tierra de Hombres y cuyo financiamiento proviene del Programa de Canje de Deuda Ecuador – España

### **Resultados de la gestión local y el proyecto EDUCAVIDA**

Según el informe municipal y de los técnicos del proyecto, desde el 2004 al 2007 se obtuvieron ocho resultados medibles a parte del posicionamiento del proyecto, lo que facilitó su implementación:

- 1. Funcionamiento del Comité de Gestión Educativa del cantón Chunchi que comprometió con el desarrollo de todas las acciones en el contexto del Proyecto.**

La Conformación del Comité de Gestión Educativa, fue sido un espacio propicio para el análisis y discusión de las acciones del proyecto. Este Comité tiene como funciones centrales:

- Orientar el accionar del Gobierno Municipal y otras instituciones en términos de desarrollo educativo,
- Lograr la coordinación eficiente de los proyectos de desarrollo educativo que se implementen en la zona,
- Propiciar el debate sobre las oportunidades de desarrollo en el cantón fijando metas estratégicas; y,
- Asegurar la calidad de la información que se genere a nivel cantonal en el campo educativo.

En el contexto de estas funciones el Comité de Gestión Educativa ha contribuido para:

- Mantener un nivel de coordinación importante entre el equipo EDUCAVIDA, el Gobierno Municipal y la Supervisión Educativa de la provincia.
- La definición de los circuitos escolares sobre la base de la geo-referenciación y la propuesta del equipo técnico.
- El levantamiento de la información educativa con el concurso de supervisores y directores de los núcleos escolares.
- La definición de planes operativos y apoyo a diferentes acciones.

## **2. Conformación de Circuitos Escolares y conocimiento de las necesidades de los planteles educativos del cantón.**

La conformación de los Circuitos Escolares como grupos de instituciones que se ubican en zonas homogéneas y responden a problemáticas comunes, es una estrategia que permite elaborar planes institucionales por sectores geográficos, organizar las actividades para el desarrollo del proyecto y optimizar el uso de recursos. La conformación de estos circuitos se realizó sobre la base de los resultados de la georeferenciación y el consenso del Comité de Gestión educativa y otros actores sociales. El levantamiento de información sobre las condiciones de los locales escolares contribuyó a generar expectativas sobredimensionadas sobre la intervención del proyecto en la dotación y mejoramiento de infraestructura y equipamiento, lo que causó alguna dificultad en la concreción de los objetivos de las distintas reuniones con los actores sociales.

### **3. Aplicación de las pruebas estandarizadas del LLECE.**

La aplicación de las pruebas será un referente para iniciar la reflexión sobre la calidad educativa que oferta el sistema local de educación y visualizar acciones concretas que contribuyan, desde cada docente, los planteles y los circuitos escolares, a mejorar la calidad de los aprendizajes.

### **4. Elaboración de la Línea Base y socialización de resultados.**

La línea base y la realización de eventos de socialización, permitió generar un proceso de reflexión participativa respecto a la situación de la educación y desarrollo local en el cantón, el rol de los actores sobre este tema y focalizar a la educación como dinamizador del desarrollo local y, adicionalmente, garantizar la permanente actualización y uso de la información generada como una herramienta de planificación e insumo en la toma de decisiones.

### **5. Universalización de la Educación Básica.**

- El plan de universalización de la educación básica fue elaborado mediante la participación de actores locales. El plan contempló: objetivos, metas y acciones para el corto, mediano y largo plazos.
- Las estrategias que se han previsto para lograr este propósito son: trasladar a los niños y niñas de comunidades cercanas para concentrarles en una comunidad equidistante y completar un número razonable el cual sería atendido por una maestra; el Municipio garantizará el transporte mediante una red y con la participación comunitaria. Bonificar a un/a docente a fin de que atienda la formación de los niños y niñas cuando su número es reducido y la comunidad está muy distante, como para que participe en la red de atención mediante transporte. De estas estrategias el Municipio ha asumido la segunda para completar la planta docente ya que el Ministerio ha asignado contratos docentes para cubrir la mayor parte de la demanda. Actualmente queda una población muy reducida de 5 a 6 años por atender de aquellas comunidades muy lejanas lo cual se piensa abordar en los próximos meses.
- La universalización del primer año de educación básica se efectuó con el aporte de 13 contratos docentes y 2 bonificaciones municipales
- Comunidad comprometida con procesos de universalización del primer año de

educación básica a través de reuniones y asambleas locales realizadas por la Supervisión Escolar de la Zona.

- Docentes del primer año de educación básica capacitadas en currículo y planificación de situaciones de aprendizaje
- Alianzas realizadas para universalizar la educación básica, con el MEC, DINSE, Gobierno Provincial, CONAM,

## **6. Fortalecimiento de Espacios de Participación**

El proceso permitió contar con facilitadores locales formados para generar procesos de capacitación de Profesores de escuelas unidocentes y pluridocentes capacitados en Programación de aula sobre situaciones de aprendizaje y elaboración de guías

## **7. Gestión de la Información Local**

- Sistema de información concluido y en uso para fundamentar procesos de toma de decisiones en planificación
- Equipo técnico de actores locales capacitados para la actualización del sistema
- Sistema de información socializado entre los actores locales e instituciones aliadas al proyecto

## **8. Fortalecimiento de la Gestión Municipal**

Diagnóstico institucional del Municipio elaborado y socializado, el mismo que servirá de base para esos futuros de fortalecimiento de la estructura y acción municipal con las líneas estratégicas definidas para ser discutidas y ser puesta en marcha a futuro por el Gobierno Municipal

## **CAPÍTULO V**

### **DE LA PRÁCTICA A LA TEORÍA: LA EXPERIENCIA DE CHUNCHI Y EL TRABAJO EN RED**

Una vez detallada la experiencia educativa en Chunchi es momento de analizar el trabajo realizado desde el enfoque de las redes, los actores y factores que jugaron un papel importante en el proceso de mejoramiento del sistema educativo en este cantón. En el capítulo II de esta investigación se realizó una explicación detallada sobre la teoría de las redes de políticas públicas desde Erick Hans Klijn, es necesario indicar con mayor precisión el enfoque inter organizacional, el desarrollo de acciones colectivas y la concertación en términos de metas e intereses comunes entre los actores que hicieron posible el decrecimiento de los índices de analfabetismo y el acceso universal a primer año de educación básica en dicho cantón.

En este capítulo, que refleja el espíritu integral del documento, se parte del análisis de ciertas categorías en virtud de la experiencia de trabajo colectivo en Chunchi, así que es necesario partir de la reflexión respecto de que las redes de políticas públicas seguramente no son el resultado de un solo actor. De igual manera este estudio pretende dar cuenta de los factores que inciden en este proceso de elaboración de políticas públicas locales y el terreno político en el que toman forma.

Finalmente se recoge la experiencia del cantón respecto a la apuesta teórica inter organizacional a fin de abrir una puerta a la comprensión de la conformación del tejido social a partir del trabajo en este cantón pues la realidad social en Chunchi con seguridad refleja la existencia de una problemática que paulatinamente debía ser resuelta a través de una planificación local acertada. Sin embargo la teoría de las redes, que en su discurso recoge las apuestas teóricas iniciales de la ciencia política y otros aportes de las ciencias sociales, habla de la existencia de un enfoque inter organizacional que basa su estructura en la existencia de sistemas y sub sistemas funcionales.

## **Reflexiones sobre el actor racional, la racionalidad limitada y el trabajo inter organizacional**

En Chunchi el trabajo se realiza actualmente a través del fortalecimiento institucional del Gobierno Local, quien a su vez coordina y monitorea las actividades que son parte del plan estratégico cantonal. De esta forma los resultados vienen a ser parte del conjunto de acciones entre varios actores y la comunidad no se ve al margen de este proceso.

Como se explicó, las redes sistémicas funcionan y dependen unas de otras en base a tres características que son visibles en el cantón: interdependencia entre actores, diversidad de actores, donde cada uno tiene sus propias metas; y las relaciones entre los actores que suponen una permanencia estable en el tiempo. El cantón Chunchi atravesó por un proceso largo de gobiernos municipales cuya visión del desarrollo era un muy reducida y enfocada únicamente a la implementación de pequeñas obras sin responder a una planificación clara que recoja las necesidades reales de la población. Sin duda la falta de un diagnóstico y una línea de base concreta, hacían más difícil la tarea de mejorar las condiciones de vida de la población sumado al trabajo de otras instituciones públicas, religiosas y organizaciones no gubernamentales cuyo trabajo era siempre aislado y en ciertos casos duplicaban esfuerzos en áreas como educación y salud.

No es sino a partir de 2004 que el trabajo del Gobierno Local le apunta a la participación de la sociedad civil en las decisiones referentes a la determinación de políticas públicas locales que respondan los intereses de la comunidad que cada vez mostraba retos más difíciles de superar como el desempleo, la migración y la pobreza. De acuerdo a Klijn otro modelo que se impuso es del la racionalidad limitada pero en Chunchi no se reflejó un intento como este sino únicamente al momento de implementar el proyecto EDUCAVIDA<sup>47</sup>. En ese entonces se pensó contar con el apoyo de sector docente; sin embargo las presiones del magisterio imposibilitaron llevar adelante un trabajo permanente y en conjunto.

---

<sup>47</sup> EDUCAVIDA, proyecto de mejoramiento y universalización de la educación básica. Ver capítulo IV.

Como se explicó en el capítulo II de esta investigación, *en los años sesenta y setenta comienza a sembrarse un modelo a partir de la teoría inter organizacional como parte de la sociología de la organización*. Con esta corriente viene un nuevo modelo de acción respecto de la planificación en virtud de las metas y los intereses de los actores. Además trae consigo reflexiones alrededor de las relaciones entre las organizaciones y las cadenas de dependencias que hacen posible las alianzas estratégicas.

En el caso de Chunchi las alianzas estratégicas fueron de gran importancia y la aplicabilidad de la teoría inter organizacional se ve en el análisis de las relaciones entre instituciones y organizaciones que pusieron las primeras piedras sobre el proyecto de mejoramiento escolar en el cantón. Como se explicó en líneas anteriores el proceso inicia en 2004 con el proyecto EDUCAVIDA y el apoyo del Ministerio de Educación para llevar adelante el programa de universalización de la educación básica de calidad. Posterior a ello se unen instituciones que hasta hace poco venían funcionando paralelamente como es el caso del Instituto de la Niñez y la Familia y la Diócesis de Riobamba.

### **Dependencia, diversidad y permanencia: factores clave del trabajo en red**

Es al menos lógico pensar que las organizaciones para llegar a un consenso deben perseguir metas o intereses comunes. Esos intereses llevan consigo temas que en su naturaleza implica pensar en la existencia de acuerdos o elementos que hacen que una organización dependa de otra. El caso de Chunchi no es ajeno a esta realidad pues las instituciones que participan en el proceso de mejoramiento educativo y en general en el proceso de implementación del plan estratégico cantonal comparten elementos que generan una dependencia<sup>48</sup> como parte de trabajo normal de dichas instituciones.

---

<sup>48</sup> Klijjn toma las ideas de Levine y White para reafirmar el concepto de división e intercambio de recursos entre entidades (como capital, personal, conocimiento, etc).

En el caso de Chunchi la dependencia se da en términos de recursos económicos, apoyo técnico, dotación de materiales y recurso humano. De esta forma de acuerdo a la siguiente tabla se pueden visibilizar las organizaciones que participan en el proceso de implementación del plan cantonal de educación y que reflejan la dependencia, la articulación de acciones y la diversidad de actores.

**Cuadro 19**  
**Organizaciones y aportes**

<b>Organización</b>	<b>Aporte</b>	<b>Resultado</b>
Ministerio de Educación	Recursos económicos, infraestructura y material didáctico	Construcción de escuelas y ampliación de cobertura educativa
Municipio	Apoyo y gestión política, contratación de docentes, recursos económicos y humanos	Implementación del plan cantonal de educación, comedor escolar, aprovechamiento del tiempo libre, ayuda a hijos de migrantes, ampliación de cobertura educativa.
INFA	Apoyo técnico, instalaciones, recursos humanos	Comedor escolar, apoyo pedagógico
Unidad Educativa María Auxiliadora	Instalaciones y apoyo técnico	Programa de apoyo psicopedagógico, trabajo voluntario
Diócesis de Riobamba	Recursos humanos y apoyo técnico	Atención de traumas infantiles, violencia intrafamiliar, alcoholismo, abuso sexual en menores de edad, intento de suicidio en adolescentes y madres de familia.
Colonia de residentes en EEUU	Recursos económicos	Aula y comunicación virtual
CENAISE - CESA	Apoyo técnico y político a la gestión municipal.	Implementación del programa EDUCAVIDA y ELICE.

**Fuente:** Elaboración propia

El esquema refleja la forma de operativizar el trabajo en red desde las distintas instituciones que laboran en Chunchi. Pese a que cada una colabora o aporta con ciertos recursos el proceso de implementación de las actividades hace que dichas instituciones estén en sintonía unas con otras y se promueva un trabajo con resultados efectivos ya que los programas también son inter dependientes entre sí como muestra el siguiente esquema:

**Cuadro 20**  
**Plan Estratégico Cantonal de Chunchi**

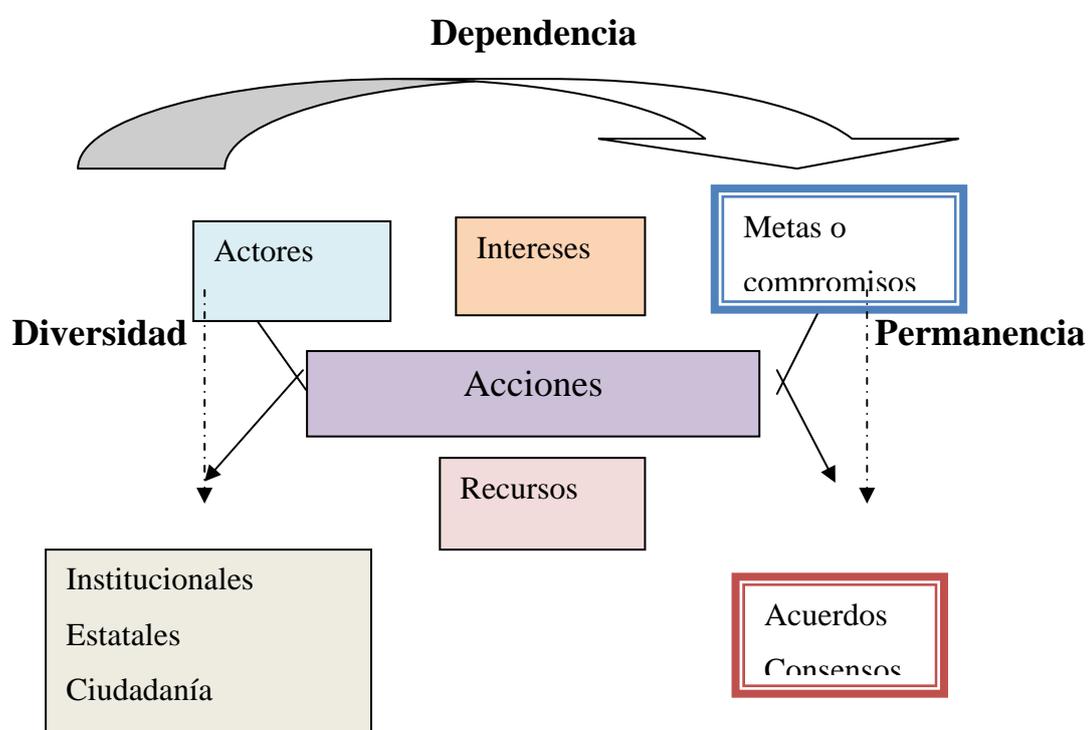


**Fuente:** Elaboración propia

Como muestra el esquema, las actividades responden a una planificación general en donde cada actor tiene sus responsabilidades definidas pero a la vez aportan con elementos que dependen de su capacidad institucional. El proceso, básicamente, es medido satisfactoriamente si cada actor desempeña sus compromisos, sean técnicos, económicos, logísticos o humanos de acuerdo a la planificación señalada, donde la vigencia de las acciones dependen de esas actividades cumplidas o no satisfactoriamente.

En el caso del financiamiento o apoyo técnico por ejemplo ocurre que si los resultados al finalizar los períodos de implementación de acciones vigentes satisfacen las metas propuestas, se extiende la ayuda a los siguientes períodos. Igual ocurre con instituciones que prestan sus instalaciones o su recurso humano calificado como son especialistas en psicología, artes y pedagogía.

**Cuadro 20**



**Fuente:** Elaboración propia

## **El trabajo de las redes versus resultados visibles**

El recorrido histórico de la teoría de las redes supone pensar que desde los años ochenta era imperiosa la necesidad de recuperar un modelo de organización y planificación territorial que supere la metodología caduca y tradicional sobre todo con el regreso al sistema democrático. Por ello era también necesario validar colectivamente las propuestas de los Gobiernos y repensar una nueva lógica de organización social. En el cantón Chunchi desde el año 2002 y ante la inexistencia de un plan cantonal de desarrollo se inicia con lo que se llamó un proceso participativo de construcción de agendas de desarrollo en donde participaron organizaciones sociales, delegados institucionales, comunas y parroquias interesadas en insertar sus propuestas dentro de un solo marco conceptual de desarrollo.

Así, para el año 2004 se tuvo preparado el documento que de alguna manera se convirtiera en el primer y único esfuerzo de construcción colectiva de una planificación a fin de recoger las demandas ciudadanas como sugiere la teoría de las redes<sup>49</sup> según la cual, es improbable que las políticas públicas sean el resultado del análisis de un solo y único actor. En este cantón se visibilizan las siguientes instituciones quienes participaron en el proceso de conformación del Plan Estratégico Cantonal y a quienes se consultó también sobre el Plan Cantonal de Educación:

1. Consejo Municipal 2002
2. Fondo de población de las Naciones Unidas, UNFPA
3. Asociación de Municipalidades de Ecuador, AME
4. Consejo Nacional de Mujeres, CONAMU
5. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF
6. Instituto Nacional de Estadísticas y censos, INEC
7. Ministerio del Ambiente
8. Instituto Nacional de la Niñez y la Familia, INNFA
9. Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso, FEPP
10. Centro de Desarrollo Informático y Servicios, CEDIS

---

<sup>49</sup> Klijn le apuesta a la teoría de las redes, desde el proceso de construcción de políticas públicas como una crítica a los espacios no participativos y poco congruentes con las necesidades reales de los territorios y de las masas.

11. Dirección Provincial del Salud
12. Banco del Estado, BEDE
13. Corporación de Mujeres Campesinas de Chunchi
14. ETAPA
15. FORCACH
16. ODEPLAN
17. COSV
18. CEBYCAM
19. SNV
20. IEE

Ya en el ámbito educativo el Gobierno Municipal de Chunchi implementó, en coordinación con la red de actores, un diagnóstico participativo urbano-rural de la educación por grupos etarios, lo que facilitó la determinación del Plan Cantonal de Educación a partir de las necesidades de la población y la problemática local respecto a acceso, permanencia y situación en términos de pobreza y migración. Según este estudio, que abarcó a estudiantes, familia, docentes y ciudadanía, los problemas que más afectan a la población tienen que ver con la falta de espacios e infraestructura, principalmente para laboratorios y bibliotecas; la falta de transporte desde las comunidades más alejadas para llegar a las instituciones educativas y la necesidad de capacitación para los maestros, lo que conlleva directamente en la metodología de enseñanza-aprendizaje.

Como se explicó en líneas anteriores las administraciones municipales anteriores a la de 2004 no disponían de líneas de base ni de una metodología concreta que permitiera recoger las necesidades reales de la población respecto del ámbito educativo y tampoco disponían de una metodología que permitiera conocer las actividades que realizaban los actores e instituciones que trabajaban en Chunchi. Es así que a través de la implementación del proyecto EDUCAVIDA y como se detalla en el informe final de dicho proyecto, uno de los logros más importantes es el levantamiento de indicadores sociales que permitieron establecer ciertas líneas básicas en el proceso de construcción de políticas públicas locales en educación.

Sin duda el esfuerzo más grande que se realizó posterior al levantamiento de la información a través de un enfoque inter organizacional fue la determinación del Plan de Educación que responde a las políticas en esta área respecto a las siguientes consideraciones que ya en la práctica funcionan a manera de metas cantonales:

- En el año 2015, todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del cantón Chunchi acceden a un sistema educativo de calidad, cuyo currículo es coherente con las demandas de desarrollo cantonal.
- Definir un equipo humano comprometido, capacitado y proactivo.
- Institucionalizar la participación ciudadana en la gestión educativa.
- Fomentar un manejo sustentable de páramos y micro cuencas aseguran la protección de vertientes y la provisión de agua de riego y consumo humano, diversificando la producción primaria y elevando su productividad.
- Lograr que la producción bobina de carne y leche sustente una floreciente agroindustria y con ello generar trabajo e ingresos significativos para la población y desestima la migración.

Si bien Klijn hace énfasis en el proceso de elaboración de políticas públicas sobre el terreno de lo político, un espacio árido y con muchas dificultades a sortear, es indudable que un diagnóstico real de la situación del cantón desde una perspectiva socio-económica colaboró en la determinación de otras políticas que no sólo tienen lugar en lo educativo sino en lo productivo y en la generación de empleo para, de esta forma, mitigar los problemas de migración y por ende atacar los subsiguientes problemas en el sector educación. Al cabo de una año los resultados se vieron en la condecoración a este cantón por haber universalizado el primer año de educación básica sobre la base del trabajo en red y que implicó un esfuerzo compartido a fin de lograr:

- Una educación para todos y todas.

- Una educación permanente y de calidad que inicia en la niñez y se prolonga durante toda la vida.
- Una educación pensada más allá de la institución escolar y que involucra a todos los actores del hecho educativo (la familia, la comunidad, el aparato escolar, la naturaleza, el juego, el trabajo, los amigos, los medios de comunicación, etc.)
- Una educación que no se ponga metas básicas o mínimas sino metas alcanzables pero que satisfagan las demandas en cuanto a infraestructura con pisos, techos, ventanas, baterías sanitarias, etc.
- Una educación centrada en el punto de vista de la demanda y del aprendizaje antes que de la oferta y de la enseñanza.
- Un enfoque intersectorial, así como de cooperación y alianzas a todos los niveles, entre ministros y entidades estatales, entre organismos gubernamentales y no gubernamentales, entre los diversos sectores involucrados.
- Una nueva visión y rol de los docentes en el proceso educativo

### **Subsistemas, redes y tejido social en el cantón**

Hablar de subsistemas implica, pensar en el proceso de toma de decisiones, estudiar las interacciones sociales y los factores que juegan un papel importante en la construcción de políticas públicas. En el caso de Chunchi se trata de estudiar también aquellos actores que si bien no se insertaron en el plan de mejoramiento educativo, son actores que tiene un rol fundamental en el proceso educativo: los docentes. De acuerdo a la teoría de las redes, las políticas públicas toman forma en un espacio en donde, como ya se había dicho antes, todos los actores tienen intereses específicos pero no todos están siempre de acuerdo. Es allí precisamente donde el proceso de concertación y alineación de acuerdo a metas concretas se evidencia con más fuerza, puesto que en el caso de Chunchi el magisterio apoyo una primera fase del proyecto y luego se desentendieron del mismo pues adujeron que se trataba de una iniciativa para municipalizar la educación. Pese a esta relación amor-odio del sindicato de profesores se pueden

evidenciar la existencia de subsistemas que intervinieron en la determinación del plan cantonal de educación y en los programas que acompañan dicho plan<sup>50</sup>.

1. Las instancias del Gobierno Municipal, como direcciones o unidades cantonales brindan apoyo estratégico para desarrollar los planificación y acciones respecto del hecho educativo.
2. El Ministerio de Educación y las direcciones de educación básica, bachillerato y las dirección nacional de educación trabajan de cerca con el proceso implementado a partir del año 2005, lo que brinda un espaldarazo a la gestión municipal pero también de los demás actores como el INFA, CENAISE, CESA, entre las instituciones más involucradas en el proceso.
3. Los temas de educación hacen que se generen otras redes de trabajo que si bien no aportan con recursos definidos, sirven de plataforma política al momento de apoyar las decisiones que se toman en el cantón respecto a la situación educativa. Así las asociaciones de mujeres y de padres y madres de familia sirven de soporte para implementar nuevas acciones; sin embargo la Unión nacional de Educadores, en muchos casos torpedean las iniciativas pues no ven con buenos ojos que el Gobierno Municipal tome las riendas del hecho educativo.

Si bien el autor manifiesta que es necesaria la existencia de un modelo vertical en cuanto a la rectoría de las decisiones, es importante que los distintos niveles de Gobierno se apropien de las iniciativas y corroboren en la construcción de políticas públicas y más aún de las locales. Por ello, si bien el Municipio nuclea las decisiones, el ministerio de Educación está al tanto de las acciones que se llevan a cabo y activa otras instancias del mismo Ministerio, como las Direcciones Provinciales y la Dirección Nacional de Servicios Educativos a fin de unir esfuerzos y dar seguimiento a las actividades implementadas, sobre todo en el caso de infraestructura, materiales didácticos y programas de inserción y acompañamiento escolar. Bajo esta perspectiva el plan cantonal de educación se propuso los siguientes objetivos:

---

<sup>50</sup> Ver anexo 2: Programas del Plan cantonal de educación

1. Insertar a toda la población en edad escolar a la educación, a través de una oferta educativa universal
2. Mejorar la infraestructura física y equipamiento de todas las instituciones educativas.
3. Mejorar la calidad de los aprendizajes a través del diseño de un currículo local y la implementación de un sistema de evaluación
4. Promover la participación de todos los actores sociales a favor de la educación y la formación de valores ciudadanos

Finalmente respecto a la reflexión sobre la teoría de las redes y el enfoque inter organizacional, en el caso de Chunchi no se puede hablar de la existencia de comunidades de políticas públicas, pues la dinámica local adoptada no implica la existencia de grupos cerrados o monopólicos que manejan la construcción y definición de políticas públicas, sino al contrario, las decisiones tratar de ser tomadas en función de las necesidades de la población y luego dichas decisiones se ponen a consideración de la sociedad civil a través de las Asambleas Cantonales y reuniones que se mantienen permanentemente con la ciudadanía y que en muchos casos se llevan a cabo a través de las instituciones y organizaciones aliadas, por ello los lineamientos y estrategias del Plan Cantonal de Educación guardan coherencia con las demandas ciudadanas en este ámbito.

#### **Lineamientos del plan cantonal de educación 2006**

- a. Desarrollo de condiciones para asegurar el **acceso** de todos los niños y niñas del cantón a la educación básica.
- b. Desarrollo de condiciones para asegurar **ambientes escolares** que favorezcan el aprendizaje.
- c. Desarrollo de condiciones para promover la **calidad de los aprendizajes**.
- d. Promoción de la **participación social** a favor de la educación

## **ESTRATEGIAS**

1. Ampliación y promoción del acceso a la educación básica

2. Mejoramiento permanente de ambientes de aprendizaje.

3. Desarrollo de la calidad de los aprendizajes.

4. Promoción e impulso de la participación social a favor de la educación

Posterior a la determinación del Plan cantonal de Educación, el Gobierno Municipal se propuso crear una unidad de educación y cultura a través de lineamientos de trabajo que se soportan en el diagnóstico cantonal y en la planificación general. De esta manera el trabajo en educación pretende, ambiciosamente, generar una especie de efecto multiplicador y enlazar el trabajo educativo con áreas como protección de la niñez y adolescencia, salud y desarrollo comunitario a través de la creación de institutos que promuevan la creación de industrias y con ello fortalecer el plan cantonal productivo de Chunchi.

## CAPÍTULO VI

### A MANERA DE CONCLUSIONES

#### **Las redes, los actores y los factores**

Como se ha venido manejando en este trabajo de investigación, las redes de políticas públicas no son el resultado de actores individuales y aunque parezca al menos obvio, es importante reconocer la existencia de ciertas condiciones para que este proceso se lleve a cabo. La teoría de las redes indica que frente a la obsolescencia del Estado es imperante el surgimiento de un nuevo modelo de gobierno que permita responder eficientemente a las necesidades de la población.

En Ecuador el trabajo en red es un espacio poco explorado. La mayoría de Gobiernos Locales concentran su accionar en la dotación de infraestructura y obras de menor impacto que no implican una respuesta definitiva a los requerimientos de los habitantes ni tampoco conllevan iniciativas que abran las puertas a un trabajo sostenido y colectivo.

La experiencia de Chunchi entonces deja algunas conclusiones respecto del trabajo en red debido a la urgencia de implementar acciones concretas, eficientes, y sostenidas al momento de llevar a cabo una planificación sobre la base de las necesidades y un diagnóstico real de la población, el momento político, los actores que intervienen directamente en las decisiones locales y las posibles alianzas para un trabajo adecuado. Sin embargo y pese a que la experiencia en dicho cantón refleja iniciativas interesantes respecto de una gestión municipal mucho más eficiente, participativa y humana, hasta el 2007 quedaron sentadas las bases necesarias para concretar la definición de políticas públicas que promuevan una continuidad en el quehacer educativo con miras a los siguientes años.

A la luz del estudio de caso, este trabajo de investigación se propuso demostrar que las políticas públicas locales se construyen sobre la base de actores que habiendo llegado a consensos mínimos de acuerdo a intereses comunes, promueven un ambiente de

cooperación en el trabajo a futuro en virtud de metas concretas. Sin embargo, al culminar el desarrollo del presente documento, fue notoria la necesidad de que todos los actores se alineen frente a una planificación determinada que sobreviva a la gestión municipal. En el caso de Chunchi, al igual que en otros cantones y provincias, la falta de acuerdo con la Unión Nacional de Educadores (UNE) impidió en su momento, que los procesos de implementación de acciones se concreten en terreno firme pues la posición del sindicato frente a la gestión de los Gobiernos Locales, conlleva una mirada más bien de oposición porque este proceso es entendido como municipalización de la educación y no con un quehacer descentralizado y pro activo por parte de las instituciones involucradas en el proceso educativo.

El problema de falta de consensos con el gremio de docentes impidió que, por ejemplo en Chunchi, se consolide la planificación en conjunto con los maestros casi a la mitad del proceso, lo que dificultó su implementación y requirió de una gestión más estratégica con las instituciones educativas, supervisión y Dirección de Educación. De Chunchi. Si bien ello es una muestra de una gestión y planificación local acertada en términos de activación de actores diversos (ver cuadro No 19) e incidencia del Gobierno Local, es también el reflejo de la complejidad a la hora de establecer acuerdos entre sectores opuestos históricamente y que deben sumar esfuerzos si la meta es definir políticas claras en el tema educativo. Los cuadros y anexos demuestran que los docentes no estaban integrados del todo a la consolidación de las propuestas en educación. Datos más actuales (2008-2009) demuestran que esta realidad fue superada una vez que el trabajo local reflejó una mejora en cuanto a servicios, infraestructura, calidad y capacitación, con lo que paulatinamente los docentes se fueron integrando a la definición de políticas públicas en educación.

En muchos de los cantones de Ecuador aun se evidencian problemas en cuanto a la duplicidad de funciones y acciones porque en la estructura general del sistema educativo no existe una determinación clara de roles pese a que varios planes demuestran algunos intentos por ajustar las responsabilidades y funciones frente al Gobierno Central, Consejos Provinciales, Municipios, padres de familia, docentes y estudiantes. Este problema lleva consigo escenarios en donde el caos forma parte de la realidad de

muchas instituciones educativas, en donde hace falta desde maestros hasta aulas o servicios básicos, y donde las herramientas de aprendizaje no han rebasado la tiza y la pizarra porque no llegan ni computadoras ni nuevas metodologías de enseñanza.

Bajo esta perspectiva es importante sostener que el mapa de actores en Chunchi es diverso y su naturaleza demuestra la variedad de instituciones entre públicas y privadas, padres de familia residentes en EEUU, la iglesia y actualmente una red de colegios técnicos, que trabajan por consolidar el proceso iniciado en el 2004 y que pretende continuar al menos hasta el 2013<sup>51</sup>.

### **De los factores y campos de negociación**

Carlos Arcos en un estudio sobre las reformas educativas sostiene que “...*la reforma educativa es una iniciativa específica de políticas educativas. Las políticas educativas son un conjunto de acciones adoptadas por una autoridad educativa competente y legítima orientadas a resolver problemas específicos y/o alcanzar metas consideradas políticamente o moralmente deseables para una sociedad o un estado*” (Arcos; 2007: 4) lo que da lugar a reflexiones en cuanto a las decisiones en base a metas y las metas en función de planes estratégicos que obedecen, o deberían obedecer a la visión de un proyecto de país<sup>52</sup>.

Estas relaciones cada vez más complejas tienen lugar en terrenos políticos donde la negociación debe darse sobre la base a la articulación de los intereses y metas pues las relaciones o interacciones de las que habla Arcos se dan precisamente con ese sistema político que trae consigo los partidos, la burocracia, la sociedad civil y hasta los medios de comunicación. Si bien en un momento histórico determinado la gran meta como país era ampliar la cobertura de acceso a la educación, ahora muchos de los objetivos

---

<sup>51</sup> Carlos Arcos refiriéndose a las iniciativas de los años noventas respecto a la calidad de la educación “el mejoramiento de la calidad de la educación, en este caso la básica es poco atractiva desde el punto de vista de votos, pues sus resultados se ven en plazos no compatibles con los intereses inmediatos de los políticos. Implica más bien un área de riesgo y de conflicto al encontrarse de por medio, el poderoso sindicato de maestros” (Arcos; 2007: 18).

<sup>52</sup> Arcos explica que las reformas educativas al ser expresiones de proyectos políticos, tienen lugar en medio de relaciones complejas entre actores de distinta naturaleza y origen y con intereses muchas veces opuestos.

guardan relación con las formas de cubrir las necesidades de una población que, consiente del derecho a educarse, reclama por mejores condiciones educativas.

Frente a este escenario complejo es importante abordar las políticas públicas relacionadas a la continuidad de las iniciativas o propuestas de cambio más allá de la voluntad de las autoridades de turno. La experiencia de Chunchi habla de un escenario interesante frente a un modelo de gobierno local que logró palear problemas emergentes del cantón y que corrió el riesgo de no pasar de una experiencia de la gestión municipal pero que, con la reelección del Alcalde de turno, aspira a consolidarse como verdadera política pública educativa a corto plazo.

Se diría que específicamente en Chunchi la negociación se dio en varios niveles: por un lado con las autoridades de Gobierno, entiéndase al Ministerio rector, la Dirección Provincial de Educación y la Dirección Nacional de Servicios Educativos. Por otro lado la negociación con organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales e instituciones públicas como CENAISE, CESA, Asociación de Mujeres, Asociación de Migrantes de EEUU, Ministerio de Agricultura, Diócesis de Riobamba e INFA y en tercer nivel con la ciudadanía. Este esfuerzo de consenso sin duda, refleja la capacidad de diálogo con otros actores y sectores que si bien en un principio demostraron resistencia, como los padres de familias no migrantes, quienes veían que el apoyo estaba orientado más hacia los niños, niñas y adolescentes de padres migrantes y que lograron adherirse al plan de desarrollo cantonal y posteriormente a las políticas educativas del cantón; y los docentes que, como ya se explicó, atravesaron por un proceso de resistencia y luego apropiación del proceso.

Obviamente estas relaciones y negociaciones tienen lugar de acuerdo a las características de las redes de políticas públicas. Sin duda cada institución asume compromisos, responsabilidades y aporta con recursos, lo que hace imprescindible la participación de varios actores, generando una dependencia entre unos y otros en función de dichos compromisos asumidos. Quizás lo interesante de esta experiencia es que poco a poco se destinan apoyos más directos n términos de asignaciones

presupuestarias, sin que eso signifique que las iniciativas vuelvan a ser responsabilidad sólo del Municipio o de alguna ONG de turno.

El estudio de caso del cantón Chunchi, en este trabajo, dio cuenta del proceso de construcción de políticas públicas educativas a partir del 2004 hasta el 2007. Por ello hasta la fecha señalada, las relaciones con las y los docentes eran aun difíciles y conforme se vieron los resultados en ciertas escuelas, los maestros se sumaron a las iniciativas locales, incluso por fuera de las decisiones centralizadas de la UNE. Sin embargo si es necesario recalcar que en los períodos que corresponden al estudio, el trabajo se concentró en generar una red actores en función de las políticas públicas educativas que se requerían y superando de a poco las resistencias o falta de recursos. A la fecha (2009) la realidad es otra debido al posicionamiento y fortalecimiento de las acciones en materia educativa pero ello se debe al camino recorrido que demuestra que, por ejemplo, Chunchi es un cantón en donde el primer año de educación básica está absolutamente universalizado y es un ejemplo de gestión local reconocido dentro y fuera del país.

## BIBLIOGRAFIA

- ARCOS, Carlos, **Política Pública y Reforma Educativa en Ecuador**, FLACSO , Quito- Ecuador 2007.
- CRUZ, Cesar, **Desarrollo teórico sobre el proceso de las políticas públicas: hacia la construcción del enfoque de legitimación**. Año 2003.
- **Diagnóstico Agropecuario Cantonal 2006**, Riobamba – Ecuador.
- FERRARI WOLFENSON, Gustavo, **Los nuevos tiempos de gestión: hacia la consolidación de las instituciones**, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.
- FINOT, Iván, “**Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local**”- Cuadernos de la CEPAL, Chile 2001
- FINOT, Iván, **"Descentralización en América Latina: ¿Cómo hacer viable el desarrollo local?"** Cuadernos de la CEPAL, Chile 2003
- HAYS, Allen, **Documentos de la democracia**, Oficina de Programas de Información Internacional, EEUU, 2001.
- **Gobierno Municipal de Chunchi**, Informe de Gestión 2005 - 2009
- HELIZALDE Antonio, **"Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local"**, Cuadernos de la CEPAL, Chile 2003
- **Informe final EDUCAVIDA 2007**, Riobamba – Ecuador.
- **Informe ESPACIOS LOCALES DE INCLUSIÓN Y CALIDAD EDUCATIVA** Septiembre 2008, Riobamba – Ecuador.
- JOLLY Jean Francois, **"Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas"**, Memorias del Seminario Internacional de Bogotá sobre políticas públicas locales, 2002.
- KLIJN E. H., **Redes de políticas públicas: una visión general**, Londres, 1998
- LAHERA, Eugenio, **Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas**, Caracas-Venezuela, 2000
- LAHERA, Eugenio, **Política y políticas públicas**, CEPAL, 2004

- LICHA, Isabel, *Las redes de políticas sociales: un desafío de la gerencia social*, Buenos Aires-Argentina, 2001
- LUNA, Milton, *“La educación en los últimos años”*, Serie de cuadernos Contrato Social por la Educación, Cuaderno No. 3, Quito-Ecuador, 2006.
- MEDELLÍN, Pedro, *“La política de las políticas públicas, propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”*, Cuadernos 93 CEPAL, Santiago- Chile 2004.
- **Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal**, Riobamba – Ecuador 2004
- **Plan Cantonal de Educación**, Chunchi-Ecuador 2006
- PETRIZZIO, Mariángela, *Redes e institucionalización: vinculando evidencias empíricas y redes políticas*, 2003
- SANCHEZ, Criado, T. *“La teoría del actor-red”*, Madrid-España 2006. Disponible en [www.aibr.org](http://www.aibr.org)
- SOJO Carlos, *“Desarrollo social, integración y políticas públicas”*, FLACSO Costa Rica
- SILVA. L “La muerte exagerada de la geografía: aprendizaje local, innovación y desarrollo desigual”- 2003
- TENTI, Emilio, *“Más allá del neoesencialismo”*, 1991
- WHITMAN, Gordon, *“Esfero rojo, esfera azul: Impacto de las reformas educativas financiadas internacionalmente en las prácticas en el aula en Ecuador”*, FLACSO, 2004
- ZIMMERMANN, Arthur, *La gestión de las redes: Caminos y herramientas*, 2004

## ENTREVISTAS

“Juan”, niño de 10 años. Fecha de la entrevista: 14 de noviembre de 2008

## ANEXOS

### Anexo 1

#### Resultados del Plan Decenal de Educación desde la política 2

- **En cuanto a la política 2: Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo años**

1. Eliminación del mal llamado aporte voluntario de los padres de familia a las escuelas (25 dólares), iniciativa que fue planteada desde la sociedad civil y que fue acogida en el 2006 por el Ministerio y el Gobierno Nacional.

2. Dotación de textos escolares gratuitos de primero a séptimo de EGB. Pese a que esta fue una experiencia única en el país se encontraron deficiencias graves según el análisis de dichos textos por parte de prestigiosas Universidades<sup>1</sup> del país. Al momento el Ministerio Acogió las críticas a los textos y se espera la revisión urgente.

3. Incremento en matrícula en escuelas fiscales de 28% en régimen Costa.

4. Segunda fase del proyecto de aumento de cobertura en el primer año de educación básica: 56.461 niños (as) de matrícula incremental.

- **En cuanto a la política 3: Incremento de la Matrícula en el bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de la población en la edad correspondiente**

1. Construcción de planes nacionales para la educación inclusiva, para la educación medioambiental, nuevo modelo de orientación y bienestar estudiantil.

2. Institucionalización de la educación sexual.

3. Inicio de la afiliación a la Organización de Bachillerato Internacional de 22 colegios fiscales.

- **En cuanto a la política 4: Erradicación del Analfabetismo y Fortalecimiento de la Educación continua para adultos**

1. Análisis de la situación del subsistema de educación compensatoria.

2. Definición de nudos críticos y soluciones técnicas y legales.

3. Redimensionamiento de la demanda.

4. 55.000 personas alfabetizadas.

5. Rediseño del currículo para el tratamiento del rezago educativo.

- **En cuanto a la política 5: Mejoramiento de la Infraestructura Física y el equipamiento de las Instituciones Educativas**

1. 73 millones de dólares invertidos en infraestructura escolar, cifra récord en los últimos diez años; aproximadamente el 70% de la ejecución desconcentrada a gobiernos seccionales.
2. 2.408 planteles intervenidos, 1.927 aulas nuevas, 271.464 estudiantes beneficiados.

- **En cuanto a la política 6: Mejoramiento de Calidad y Equidad de la Educación e Implementación del Sistema Nacional de Evaluación**

1. Reinserción del país y toma de pruebas dentro del Laboratorio Latinoamericano de la Calidad Educativa (LLECE) de la OREALC UNESCO.
2. Aplicación del operativo Segundo Estudio Regional de la Calidad Educativa, Serce, en ambos regímenes, para la evaluación de las habilidades educativas en lenguaje y matemáticas en 11.500 niños en cuarto y séptimo de básica.
3. Construcción de planes nacionales para la educación inclusiva, para la educación medioambiental, nuevo modelo de orientación y bienestar estudiantil.
4. Inicio de la afiliación a la Organización de Bachillerato Internacional a 23 colegios fiscales.
5. Procesos de gestión de calidad en 23 instituciones educativas.
6. Organización del Segundo Encuentro Pedagógico Ecuatoriano en Manta en el mes de septiembre.

- **Política 7: Revalorización de la Profesión Docente, desarrollo profesional, condiciones de trabajo y calidad de vida**

1. Se incrementó el estímulo a la jubilación voluntaria de 5 salarios básicos a 12.000 dólares.

Reforma del Reglamento de Ley de Carrera Docente y Escalafón incrementando estímulo para la jubilación de cinco sueldos básicos a 12.000 dólares a través del Decreto Ejecutivo 1563 del 29 de junio de 2006.

2. Se entregaron 1.255 estímulos a la jubilación voluntaria.
4. 850 bonos de vivienda entregados por 1.800 dólares.

- **Política 8: Aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta alcanzar al menos el 6%**

1. Aprobación de la política en la consulta popular del 26 de noviembre de 2006.
2. Diseño de la Ley de Financiamiento de Educación.

Finalmente como parte de las iniciativas más recientes del Ministerio de Educación fueron inauguradas tres de las ocho Escuelas del Milenio, iniciativa del actual

Gobierno, que pretende construir instituciones educativas modelo, a fin de establecer nuevas rutas de mejoramiento escolar, que desde el inicio ya tienen detractores por su enfoque segmentado y por “generar mayores brechas” entre la población que no puede acceder a dichas instituciones.

Las Escuelas del Milenio pretenden, según las autoridades, brindar mayores oportunidades a las poblaciones rurales y urbano marginales a través del equipamiento adecuado, dotación de maestros, aulas pedagógicas y espacios escolares que promuevan la creatividad y el desarrollo del pensamiento. Los resultados están por verse.

## Anexo 2

### Análisis de la problemática educativa en Chunchi 2005

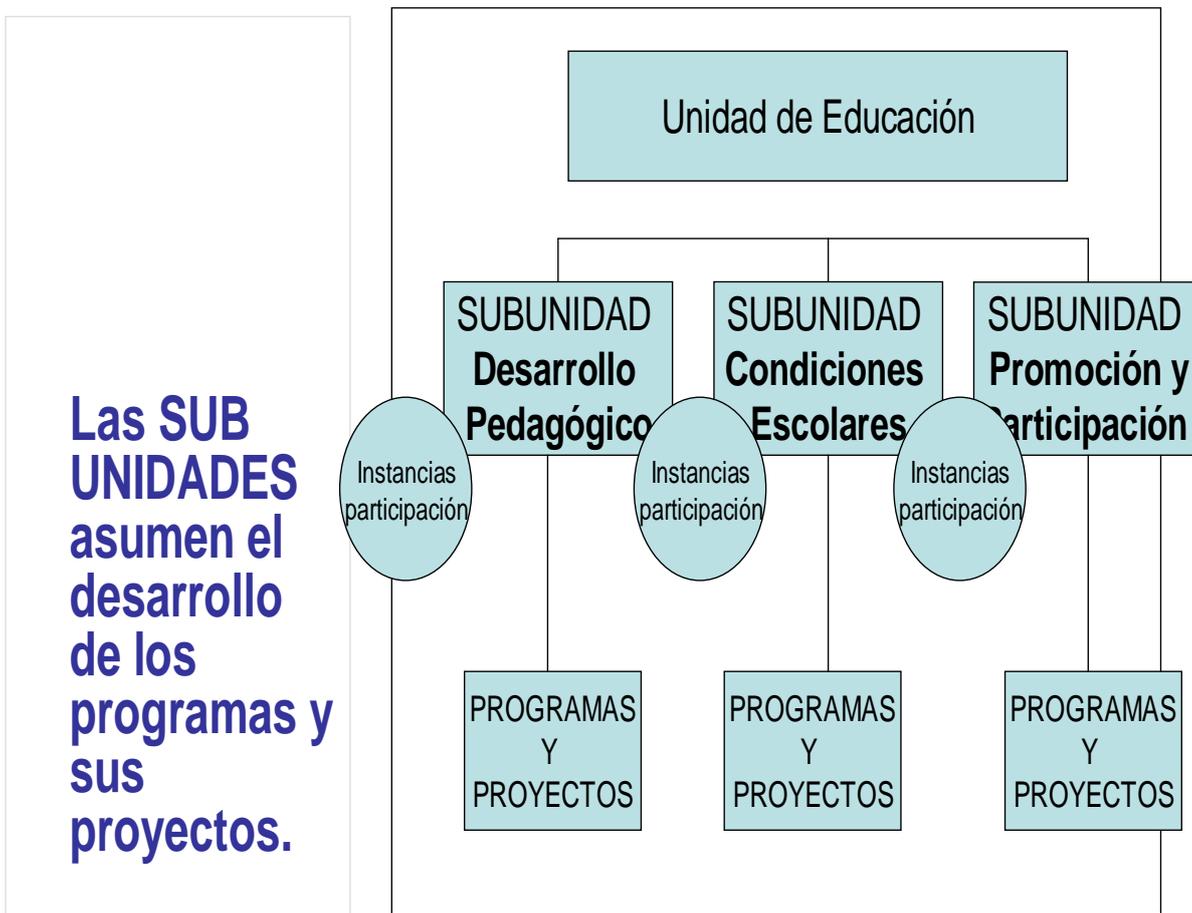
Grupo etario	Problema	Causa	Soluciones
Niños/as	No hay bibliotecas, laboratorios Infraestructura suficiente Bajo nivel de aprendizaje de los alumnos Escaso transporte para movilizarse a las escuelas	Desinterés de la comunidad y ONGs No hay gestión de la comunidad Docentes no tienen vocación No existen vías de acceso, poca población	Preocupación de la comunidad y el municipio Organización comunitaria Profesores de la localidad con vocación Transporte escolar
Jóvenes	Existen maestros con bajo nivel académico No existen especializaciones técnicas en educación.	Bajos sueldos, no existen incentivos. Desinterés de comunidad y educadores	Capacitación docente. Sensibilización e incentivos a los docentes Generar un sistema permanente de capacitación.
Adultas	Analfabetismo en las mujeres Deserción escolar en las niñas	Discriminación de género No existe apoyo de los padres a las hijas mujeres	Organización comunitaria y de las mujeres Centros de alfabetización en las comunidades
Adultos	No es de acorde a la realidad del pueblo Insuficiente personal docente Insuficiente infraestructura. Deserción escolar Y poco acceso a la educación Impuntualidad del docente.	Programas elaborados en Quito No ubicación de partidas presupuestarias Los niños del campo son considerados como trabajadores prematuros. Docentes no oriundos del lugar	Reforma curricular Becas estudiantiles Redes amigas Descentralización de la educación Educación a distancia Salarios justos Capacitación docente.

**Anexo3:**

**Organigrama de la unidad de educación y cultura del Gobierno Municipal**

# GESTIÓN

## ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES



Anexo 4:

Planes y programas del Plan Cantonal de Educación 2006

PROGRAMA	PROYECTOS	CARACTERÍSTICAS
<b>I. PROMOCIÓN DEL ACCESO A LA EDUCACIÓN BÁSICA.</b>	<b>1. Universalización del 1er. Año de Educación Básica.</b>  EN EJECUCION  Línea base: 159 niños/as fuera del primer año	<b>Descripción:</b> Apertura de 10 primeros años de básica para universalizar la escolarización de niños y niñas. <b>Meta:</b> 100% de niños integrados al primer año de Educación Básica. <b>Acciones:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Negociación con el Ministerio de Educación (Programa Nacional de Primero de Básica – Plan Decenal) para la asignación de al menos 10 maestras parvularias en el año lectivo 2007-2008.</li><li>▪ Adecuación de infraestructura para 10 primeros de básica (Municipio).</li><li>▪ Dotación de mobiliario, materiales didácticos y capacitación de parvularias (Municipio - Cooperación)</li></ul>

	<p><b>2. Promoción de la inclusión escolar.</b></p> <p>3,9% de escolaridad 54% terminación de primaria 6 % terminación de secundaria 1,9% terminación de superior</p>	<p><b>Descripción:</b> Formulación y ejecución de planes comunitarios para promover la vigilancia comunitaria de la asistencia y permanencia de todos los niños en la escuela.</p> <p><b>Meta:</b> 50 planes comunitarios ejecutados (1 x escuela).</p> <p><b>Acciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilización comunitaria.</li> <li>- Formulación de planes,</li> <li>- Monitoreo (Cooperación)</li> </ul>
	<p><b>3. Escuela de niños especiales</b></p> <p>EJECUCION</p> <p>Línea Base 30 niños/as y jóvenes del cantón con discapacidades y relegados por la sociedad</p>	<p><b>Descripción:</b> Inclusión de los niños/as y jóvenes con discapacidades a la escuela regular y recibiendo asistencia terapéutica de forma permanente</p> <p><b>Meta:</b> 30 niños/as y jóvenes asistiendo a la escuela regular y recibiendo terapia especializada.</p> <p><b>Acciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilización comunitaria,</li> <li>- Formulación de planes, monitoreo</li> <li>- Construcción y adecuación de infraestructura</li> <li>- Equipamiento</li> <li>- Profesionalización del personal (Municipio-Cooperación)</li> </ul>
	<p><b>4. Universalización de la Educación Básica</b></p>	<p><b>Descripción:</b> Formulación de propuesta flexible de Terminación de primaria, de 8vo, 9no. 10mo., para jóvenes que no han concluido la educación básica.</p> <p><b>Meta:</b> Proyecto formulado y negociado para iniciar su implementación a partir del año 2008.</p>

	<p>Línea base: 44,65% niños y jóvenes fuera de la escuela y el colegio</p>	<p><b>Acciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de la población</li> <li>• Diseño y negociación del Proyecto.</li> <li>• Infraestructura</li> <li>• Recursos Didácticos y tecnológicos</li> <li>• (Municipio-Cooperación)</li> </ul>
<p><b>II. MEJORAMIENT O PERMANENTE DE AMBIENTES DE</b></p>	<p><b>5. Infraestructura y mobiliario escolar.</b></p> <p>EN EJECUCION</p> <p>Línea base: 25% de escuelas en condiciones no funcionales y con falta de recurso didáctico CONAM. Departamento de OOPP</p>	<p><b>Descripción:</b> Mejoramiento permanente de capacidad instalada escolar en el cantón.</p> <p><b>Metas:</b> 10% escuelas rehabilitadas por año. 20% escuelas dotadas de mobiliario escolar por año.</p> <p><b>Acciones:</b> (De acuerdo a procesos establecidos por el Departamento De construcciones escolares del Municipio)</p>

<p><b>APRENDIZAJE</b></p>	<p><b>6. Proyecto de apoyo integral a familias de migrantes</b></p> <p>61% de niños/as con sus padres en el exterior 75% de sus padres no retornan al país</p> <p>EN EJECUCION</p>	<p><b>Descripción:</b> Apoyo a niños/as hijos de migrantes con almuerzo escolar, apoyo psicopedagógico, aula virtual y ocupación del tiempo libre</p> <p><b>Meta:</b> 200 niños/as atendidos durante los próximos dos años</p> <p><b>Acciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Suscripción y renovación del convenio con organismos de apoyo</li> <li>- Ampliación o adecuación de un espacio físico adecuado a futuro</li> <li>- Entrenamiento y capacitación de técnico a responsables del proyecto</li> <li>- Conformación de un comité de padres y representantes de familia de apoyo al proyecto</li> </ul> <p>(Municipio- INNFA- UNFPA-UNICEF-CONSEJO PROVINCIAL DE CH, Colonia de residentes en EEUU-Cooperación)</p>
---------------------------	--	---

	<p><b>7. Salud y nutrición escolar.</b></p> <p>65% desnutrición infantil menores de 5 años</p> <p>6 % de niños y jóvenes inmerso en consumo de drogas</p> <p>13 años inicio del consumo de alcohol y tabaco</p> <p><b>Proyecto la Aventura de la Vida</b></p> <p><b>EN EJECUCION</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Descripción</b></p> <p>Fortalecimiento de proyectos de dotación de agua a las escuelas</p> <p>Rehabilitación de espacios recreativos</p> <p>Formación de niños/as en prevención de Drogodependencia</p> <p><b>Meta:</b></p> <p>-100% de escuelas dotadas con servicios de agua</p> <p>-30% niños/as y jóvenes del cantón conocen sobres daños de las drogas y evitan su consumo</p> <p><b>Acciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotación de materiales a todas las escuelas</li> <li>• Capacitación</li> <li>• Implementación de proyectos de educación en valores en todas las escuelas y colegios. (Municipio – cooperación)</li> </ul>
--	--	--

<b>III. DESARROLLO DE LA CALIDAD Y GESTIÓN DE LOS APRENDIZAJE</b>	<b>8. Formulación de currículo local</b>	<b>Descripción:</b> Formulación de una propuesta de currículo local para la educación básica en el cantón, que articula lineamientos curriculares nacionales, requerimientos educativos para el desarrollo local y estándares educativos.  <b>Meta:</b> Chunchi cuenta con un currículo local formulado y articulado al currículo nacional. (al finalizar el segundo año)  <b>Acciones:</b>  <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulación de currículo y estándares locales de educación</li> <li>- Presentación del Proyecto en el Ministerio de Educación</li> <li>- Capacitación docente</li> <li>- Elaboración de material didáctico</li> </ul> (Municipio - Cooperación)
	<b>9. Capacitación de maestros</b>  Línea Base: CONAM.	<b>Descripción:</b> Implementación de un sistema de capacitación de docentes, a través de estrategias formativas: eventos presenciales, clases demostrativas y círculos de docentes, de acuerdo a los circuitos escolares del cantón.  <b>Metas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 100% de maestros debidamente capacitados en temas educativos</li> <li>- 8 círculos de estudio (1 por circuito).</li> </ul> compartiendo experiencias y planificando proyectos educativos a partir del año lectivo 2008-2009  <b>Acciones:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño y aplicación de instrumentos para definir línea base de conocimientos y destrezas pedagógicas de los maestros.</li> <li>- Diseño y ejecución de estrategias de capacitación de maestros fiscales y municipales.</li> </ul> (Municipio y Cooperación-Proyecto Elise CENAISE)

<b>S</b>	<b>10. Seguimiento y evaluación</b>	<p><b>Descripción:</b> Desarrollo de estrategias de seguimiento y apoyo pedagógico a los maestros.</p> <p><b>Metas:</b> Unidad de Educación y Supervisión educativa cuenta con un sistema de seguimiento y apoyo pedagógico en funcionamiento.</p> <p><b>Acciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicación de pruebas de conocimientos pedagógicos (Línea de base)</li> <li>- Aplicación de pruebas de medición de logros (Línea de base).</li> <li>- Diseño y funcionamiento de supervisión educativa. (Municipio-Supervisión )</li> </ul>
	<b>11. Dotación de textos y materiales educativos.</b>	<p><b>Descripción:</b> Diseño y producción de un texto para escolares y paquetes informáticos sobre cultura e identidad local.</p> <p><b>Meta:</b> 54 textos entregados a cada escuela y colegio del cantón, aplicándose desde el periodo lectivo (2008-2009)</p> <p><b>Acciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Producción y publicación de los materiales (Municipio – Cooperación )</li> </ul>
	<b>12. Fortalecimiento del Bachillerato Técnico</b>	<p><b>Descripción:</b> Elaboración de estándares de gestión, equipamiento, capacitación, para el fomento de microproyectos productivos (unidades productivas)</p> <p><b>Meta:</b> 2 Proyectos formulados y negociados para iniciar su implementación a partir del año 2008.</p> <p><b>Acciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño y negociación de una propuesta</li> <li>- Establecimiento de un convenio con colegios</li> <li>- Capacitación</li> <li>- Implementación de equipamiento</li> <li>- Seguimiento y evaluación</li> </ul> <p>(Municipio- MEC)</p>

<b>IV.</b>	<b>13. Fortalecimiento del Consejo Cantonal de Educación</b>	<p><b>Descripción:</b> Fortalecimiento del Consejo Cantonal de Educación (Comité de Gestión) en aspectos de: entrenamiento, representatividad, funcionamiento, rendición de cuentas.</p> <p><b>Meta:</b> Consejo Cantonal en funcionamiento con un Reglamento que norme su funcionamiento, constitución y accionar</p> <p><b>Acciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conformación o potencialización del Comité de gestión Educativa</li> <li>- Desarrollo de un plan de asistencia técnica al Comité de Gestión - - Cantonal de Educación (Municipio-Cooperación)</li> </ul>
	<b>14. Servicios comunitarios de aprendizaje.</b>  Inventario CONAM	<p><b>Descripción:</b> Fortalecimiento de la biblioteca matriz y creación de un museo sobre cultura local. Adecuación de una red de bibliotecas municipales en el sector rural</p> <p><b>Meta:</b> 8 bibliotecas debidamente equipada (1 x circuito) 8 centro informático instalados al término de los 3 años (1 x circuito)</p> <p><b>Acciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración del Proyecto</li> <li>- Adecuación de locales</li> <li>- Compra de bibliografía y equipamiento</li> <li>- Capacitación y seguimiento</li> </ul>

<b>FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL A FAVOR DE LA EDUCACIÓN</b>	<b>15. Formación en valores ciudadanos institucionales</b>	<b>Descripción:</b> Desarrollo de códigos de convivencia a nivel escolar y comunitario. <b>Meta:</b> <b>54</b> escuelas formulan e implementan códigos de convivencia en el plazo de 3 años. <b>Acciones:</b> - Diseño y ejecución del proyecto (Cooperación).
---	--	---

---

**Fuente:** Plan Cantonal Chunchi 2004