

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de Maestría en Estudios Urbanos con mención en Políticas y
Planificación del Territorio

El diseño de la política pública de educación municipal en el DMQ: un análisis de su efectividad
en la administración 2019 - 2023

Pamela Salomé Chávez Calapaqui

Asesor: Marco Antonio Córdova Montúfar

Lectores:

Diana Marcela Paz Gómez

María Belén Albornoz Barriga

Quito, febrero de 2024

Dedicatoria

A mi papá Carlín, quien me enseñó que la educación cambia vidas y es el pilar fundamental para avanzar en el camino. Quien jamás se cansó de aprender y de trabajar duro, y quien me inspiró para terminar esta investigación.

A mis padres, quienes siempre me han apoyado y con su determinación, ejemplo e incansable amor, me han guiado por el mejor camino.

A Mirko, por tu compañía.

A todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que forman parte del pequeño sistema escolar municipal del Distrito Metropolitano de Quito, quienes forjan el futuro de la educación y nos inspiran, de alguna u otra forma, a ser partícipes del diseño de mejores políticas de educación locales.

Al sistema de educación municipal, quien me forjó desde pequeña y me dio las herramientas necesarias para lograr todo lo que he cosechado académica y profesionalmente.

A mi institución, la Unidad Educativa Municipal Quitumbe, en cuyas instalaciones aprendí ciencias y debatí; pero, sobre todo, donde aprendí sobre la amistad.

Índice de contenidos

Resumen	9
Agradecimientos.....	10
Introducción	11
Fundamentación del problema.....	11
Enfoque teórico.....	13
Estrategia metodológica	15
Estructura del documento.....	22
Capítulo 1. El diseño de políticas como marco analítico para comprender la efectividad de la política pública	23
1.1 La ciencia de las políticas públicas: un abordaje desde las ciencias de las políticas hasta el diseño.....	23
1.1.1 El estudio de las políticas públicas	23
1.2 El diseño de políticas como marco analítico	25
1.2.1 El diseño de la política desde un enfoque instrumental.....	25
1.2.2 Elementos del diseño	27
1.2.2.1 Activadores y mecanismos de primer orden.....	27
1.2.2.1.1 Instrumentos de política	28
1.2.2.1.2 Capacidades de la política	31
1.2.2.2 El contexto y su influencia en la cadena causal	33
1.2.2.3 El resultado dentro del diseño: falla y efectividad	34
1.2.2.3.1 Falla.....	34
1.2.2.3.2 Efectividad.....	35
1.3 La gobernanza local como factor explicativo en el resultado de la política.....	36
1.3.1 El debate de la gobernanza como categoría analítica: gobernanza multinivel.....	37
1.3.2 La descentralización como dimensión de la gobernanza multinivel	38
1.3.3 Gobernanza local: diseño institucional local a partir de la descentralización.....	40

1.4 Un mecanismo causal para comprender la relación gobernanza - efectividad	41
1.4.1 La propuesta mecanicista del diseño de política	42
1.4.1.1 La descentralización administrativa como activador	43
1.4.1.2 La selección de instrumentos y recursos dentro de la cadena causal	43
1.4.1.3 Las capacidades de política dentro de la cadena causal	45
1.4.1.4 El cambio de comportamiento en los actores.....	46
Capítulo 2. La descentralización educativa: un acercamiento a la política educativa local del Distrito Metropolitano de Quito	47
2.1 La descentralización educativa: abordando la política pública de educación municipal .	47
2.1.2 La descentralización educativa.....	47
2.1.2.1 La descentralización educativa en América Latina.....	49
2.1.3 De la descentralización educativa a una política pública de educación municipal (a nivel local).....	52
2.1.4 Las políticas públicas de educación: una revisión de la literatura.....	54
2.1.5 Importancia del currículo para una educación de calidad.....	56
2.2 La política pública de educación municipal en el Distrito Metropolitano de Quito	57
2.2.1 Descentralización y desconcentración en el sistema de educación ecuatoriano	58
2.2.2 Trayectoria y cobertura de la educación municipal en el Distrito Metropolitano de Quito	62
Capítulo 3. Análisis y resultados de la investigación: efectividad de la política pública de educación municipal en el DMQ.....	68
3.1 Descentralización administrativa y autonomía en el diseño de la política de educación municipal del Distrito Metropolitano de Quito (Activador)	68
3.2 Análisis de instrumentación de la política de educación municipal del Distrito Metropolitano de Quito (Entidad A: Instrumentos de Política)	71
3.2.1 Los instrumentos de la política pública de educación municipal	71
3.2.2 Los recursos de la política pública de educación municipal	73
3.2.3 Calibración entre objetivos y medios de la política	77

3.3 Capacidades de la Secretaría de Educación del Municipio de Quito y de las instituciones educativas municipales (Entidad B: Capacidades de Política)	79
3.3.1 Capacidades analíticas a nivel organizacional	79
3.3.2 Capacidades operacionales a nivel individual	80
3.3.3 Capacidades políticas a nivel sistémico	81
3.4 Cambio de comportamiento en la población objeto de la política	81
3.5 Efectividad de la política pública de educación municipal en el Distrito Metropolitano de Quito en la administración 2019 – 2023 (Resultado)	83
Conclusiones	85
Referencias	88
Entrevistas	97
Anexos	98

Lista de ilustraciones

Figuras

Figura 2.1. Modelo cadena causal.....	42
Figura 3.2. Institucionalidad del sector público y su cobertura a partir de unidades administrativas	60
Figura 5.3. Metodología de la investigación y técnicas metodológicas para la recolección de la información.....	98
Figura 5.4. Estructura Orgánico Funcional de la Secretaría de Educación del DMQ	117
Figura 5.5. Estructura Orgánico Funcional General de las Instituciones Educativas	117

Mapas

Mapa 3.1. Ubicación de las instituciones educativas municipales en el DMQ	66
Mapa 3.2. Cobertura de las instituciones educativas municipales en el DMQ	67

Tablas

Tabla 1.1. Construcción de índices para la variable dependiente	15
Tabla 1.2. Definición de la variable dependiente	16
Tabla 1.3. Definición de variables independientes	17
Tabla 1.4. Tabla de verdad para selección de estudio de caso	18
Tabla 1.5. Mecanismo causal para el diseño de la política pública de educación municipal en el DMQ	20
Tabla 2.6. Taxonomía basada en los recursos de los instrumentos de política sustantivos y procedimentales	30
Tabla 2.7. Ejemplos de recursos de política según categoría	31
Tabla 2.8. Dimensiones y niveles de capacidad política.....	33
Tabla 2.9. Gobernanza como factor explicativo de la investigación	37
Tabla 3.10. Instituciones educativas municipales y su ubicación en el DMQ	64
Tabla 4. 11. Recursos NATO de la Política de Educación Municipal en el DMQ.....	76

Tabla 4.12. Matriz analítica para el diseño de la política de educación municipal del DMQ.....	78
Tabla 5.13. Fuentes documentales secundarias vinculadas con los recursos NATO	99
Tabla 5.14. Distribución de presupuesto para educación 2020	112
Tabla 5.15. Distribución de presupuesto para educación 2021	113
Tabla 5.16. Distribución de presupuesto para educación 2022	114
Tabla 5.17. Resultados para la postulación a la educación superior de instituciones educativas municipales	115
Tabla 5.18. Resultados para la postulación a la educación superior de instituciones educativas fiscales	116

Declaración de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Pamela Salomé Chávez Calapaqui, autora de la tesis titulada “El diseño de la política pública de educación municipal en el DMQ: un análisis de su efectividad en la administración 2019 - 2023”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a FLACSO, Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2024



Firma

Pamela Salomé Chávez Calapaqui

Resumen

El capital humano, desarrollado y fortalecido a través de la educación, es uno de los factores más importantes para el crecimiento económico, personal y la prosperidad social. Por ende, una buena educación se considera la manera más eficaz de promover una mayor igualdad social. En América Latina, la descentralización de la educación ha buscado, en cierta medida, mejorar los resultados educativa a través de la administración de los gobiernos locales (municipios) de este servicio. Sin embargo, la variación en los resultados de calidad educativa depende de factores político-institucionales, la planificación estratégica en cuanto a temas pedagógicos y las capacidades del gobierno local. El propósito de esta investigación es identificar una relación causal entre la municipalización de la educación y los resultados a nivel del diseño de la política de educación municipal. Se busca responder la siguiente pregunta: ¿Cómo la descentralización educativa influencia en la efectividad de las políticas públicas de educación municipal?

Agradecimientos

A Dios, por darme el privilegio de ingresar a este programa de maestría y de llevar a cabo esta investigación hasta el final.

Agradezco a mis padres por su apoyo y palabras de aliento durante las clases del programa de maestría y durante el proceso de investigación.

A Mirko, por su compañía todas las noches y trasnoches de lectura, análisis y escritura.

Agradezco a Marco, mi asesor de tesis, por la paciencia y la capacidad de guiarme en el proceso de construcción de este trabajo de investigación.

A mis compañeros del programa de maestría, por todo lo que aprendí de ustedes académica y profesionalmente, por la amistad y el cariño que compartieron conmigo.

A los funcionarios, rectores y maestros del sistema de educación municipal, por su tiempo y valiosos aportes en las entrevistas realizadas. Gracias por sus palabras de ánimo y por su genuino interés en esta investigación y en los resultados que podría arrojar.

Introducción

Fundamentación del problema

La educación es imprescindible para una sociedad más igualitaria (Singh 2015), siendo el motor del desarrollo personal y la movilidad social. Solga (2014) afirma que el capital humano es uno de los factores más importantes para la productividad, el crecimiento económico y la prosperidad social. Por ende, considera a la educación la manera más eficaz de combatir la pobreza y promover la igualdad social. Olmedo y Grau (2011) junto con Goetschel (2008) explican la importancia de la educación, entendiéndola como la principal vía para el desarrollo de capital cultural y como una garantía para llegar a tener una posición social privilegiada. Fabris y Falabella (2013) concuerdan con Olmedo y Grau (2011) en que la educación es clave para la superación de la pobreza y la generación de mejores condiciones de vida. Estudios orientados específicamente hacia la educación municipal son limitados. Algunos autores como Herdoíza (2011) explican los procesos de descentralización educativa en Ecuador. Aun así, la literatura sobre este tema de estudio es bastante reducida, omitiendo temas importantes como el diseño de política pública educativa a nivel local.

Los pocos estudios desarrollados sobre la educación municipal demuestran que, ciertamente, una característica única de estos establecimientos educativos es que su oferta se ha dirigido, desde sus inicios, particularmente a los sectores medios y populares; tratando de ofrecer una educación pública inclusiva, de calidad y calidez, pero administrada a partir de los gobiernos locales (Crespo y Ortiz 1998). Por ejemplo, la educación municipal en la ciudad de Quito fue orientada desde sus orígenes hacia los sectores sociales populares, cubriendo al inicio un nicho educativo desatendido y profundamente valioso: la educación para el trabajo, es decir la educación en artes y oficios (Crespo y Ortiz 1998, 69).

La educación municipal nace a partir de las reformas institucionales que se dan en la región latinoamericana desde la década de 1980 con el objetivo de frenar la crisis fiscal. En este contexto, se inició un conjunto de procesos enfocados en la descentralización de los sistemas educativos (Herdoíza 2011, 27; Arcos y Espinoza 2008; García Rubio 2015). Casi todos los países de la región iniciaron procesos de descentralización administrativa y pedagógica. La descentralización en la toma de decisiones también se incorporó para dar mayor autonomía e incentivar la participación local y familiar en el ámbito educativo y socio político, incluyendo

una adaptación en los currículos en función de las realidades territoriales (Arcos y Espinoza 2008, 13).

En base a estos argumentos, García Rubio (2015) menciona que la descentralización educativa hacia los centros de estudio tiene mejores efectos en cuanto a la calidad de la enseñanza. Esto, ya que este tipo de descentralización reconoce que cada centro educativo está en un entorno social diferente, al que necesariamente se debe adaptar para ofrecer una educación más equitativa y de calidad. Es decir, esta descentralización ofrece una mayor proximidad con el ciudadano, el alumnado y al profesorado (García Rubio 2015, 206). Una institución educativa con más autonomía adquiere mayor conocimiento de los recursos humanos, económicos y materiales de los que dispone y, por tanto, es más responsable en cuanto al valor y uso que le da a los mismos (Blanch 2011, 26). Brindar mayor autonomía a los centros educativos los capacita para identificar sus propias necesidades e insuficiencias y poder solventarlas (Blanch 2011, 26).

Según Herdoíza (2011), la experiencia de la educación municipal en la ciudad de Quito permite reconocer que la descentralización hacia los centros de estudio presenta buenos resultados. Dentro de las ventajas de este tipo de descentralización está la incorporación de los ciudadanos a la vida política del municipio y la autonomía para la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas. Las ventajas de tipo administrativo radican en la agilización en la toma de decisiones y la disminución de la burocracia (Herdoíza 2011, 59-60).

El objetivo principal de la educación municipal en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) ha sido dirigir su oferta particularmente a los sectores populares de la ciudad, conservando desde sus inicios 3 valores importantes: equidad, calidad y calidez en la educación.¹ Además, la educación municipal en esta ciudad se caracteriza por sus resultados, sobresaliendo establecimientos educativos emblemáticos y de gran trayectoria (Crespo y Ortiz 1998; Tamayo 2019). Ya que una educación de calidad es la pieza clave para el desarrollo del capital humano y el crecimiento económico, la educación municipal ha tenido como objetivo central ofrecer una educación de calidad mediante la puesta en marcha de principios básicos de la descentralización educativa como lo es la autonomía, la subsidiariedad y la flexibilidad.

¹ Richard Fierro, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo y junio de 2021.
Álvaro Sáenz, entrevista por la autora: Pamela Chávez, junio de 2021.

Estos principios permiten, entre otras ventajas, que el gobierno local administre las instituciones educativas municipales y diseñe la política de educación, a partir del contexto y las necesidades de la comunidad local. En este sentido, es importante pensar en los factores a nivel de gobernanza multinivel y sobre todo, a nivel de la descentralización educativa, que influyen en la calibración coherente y consistente entre objetivos y medios de política, favoreciendo un diseño efectivo de la política de educación a nivel local.

Por consiguiente, se plantea responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo la descentralización educativa influye en la efectividad de las políticas públicas de educación municipal? La hipótesis sostiene que una descentralización educativa directa hacia los centros de estudio, otorga una mayor autonomía en la toma de decisiones sobre actividades administrativas, pedagógicas, de gestión institucional y planificación, a las instituciones educativas municipales. Este tipo de descentralización incide en una mejor gestión de la educación a nivel de los centros de estudio y en un mejor diseño de la política de educación a nivel del gobierno local.

Siendo la variable dependiente de esta investigación la efectividad de las políticas públicas, es pertinente caracterizar brevemente el debate teórico que se ha levantado alrededor de las políticas públicas. Así, el estudio de las políticas o *policy science*, impulsado por Harold Lasswell, se centra en el desarrollo y creación de las políticas públicas para la solución de conflictos en la esfera pública (Howlett y Ramesh 2003, 3). Las políticas públicas son la forma como se le da coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de los gobiernos (Valencia y Álvarez 2008, 96).

Enfoque teórico

Esta investigación inserta el debate sobre el diseño de política dentro del enfoque neoinstitucional, mismo que permite entender las bases que posibilitan la gobernanza. Este enfoque sostiene que la creación de adecuados marcos institucionales puede tener una influencia profunda sobre la actuación de los sujetos insertos en dichos marcos (Araújo 2013). El diseño de la política constituye un proceso de construcción formal, que implica la definición de los objetivos de la política y la conexión de estos objetivos (de una manera instrumental) con las herramientas que se espera que los ejecuten (Howlett, Mukherjee y Woo 2015, 291). El proceso de diseño conlleva el análisis de las capacidades de diferentes tipos de instrumentos de política, que pueden a su vez, afectar su resultado. De esta forma, el diseño implica observar la

articulación coherente y consistente entre objetivos y medios de la política para analizar su resultado, que puede ser de efectividad o falla (Howlett 2009).

Dentro de la literatura referente a efectividad de la política se inscriben varias teorías; sin embargo, esta investigación empleó la perspectiva mecanicista. Esta perspectiva sugiere que los responsables de la formulación de políticas necesitan una teoría *causal* realista sobre lo que ocurre cuando se implementan las herramientas de política (Capano y Howlett 2021), por ello, es utilizada para comprender lo que ocurre dentro de la *caja negra* de los procesos sociales. A través de la perspectiva mecanicista, se busca analizar de mejor manera el proceso de creación e implementación de la política pública de educación municipal, con el fin de evaluar su efectividad.

Por otro lado, la variable independiente o explicativa en esta investigación es la descentralización. Para explorar esta variable, se hace una aproximación a la gobernanza multinivel con el fin de comprender los procesos de descentralización a nivel educativo; y, por ende, el nivel de incidencia de la gobernanza local en la efectividad de la política. La gobernanza multinivel es un proceso en donde, a través de un conjunto de políticas y reformas constitucionales se transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de niveles superiores a niveles inferiores de gobierno (Hooghe y Marks 2001; Falleti 2010). Es decir, la descentralización es un proceso de transferencia que ocurre dentro de este tipo de gobernanza.

Según Falleti (2010), la descentralización puede ser: administrativa, fiscal o política. De estos tres tipos de descentralización, este estudio de investigación se centrará en la descentralización administrativa, para explicar cómo la transferencia de poder y autoridad sobre el servicio de educación, permite otorgar mayor autonomía y flexibilidad al gobierno local, generando resultados óptimos en el diseño de la política pública. Para comprender mejor cómo los principios de la descentralización se configuran bajo un diseño institucional propio, se cita a Bardhan y Mookherjee (2006), quienes explican que el diseño institucional de la gobernanza local está compuesto por patrones políticos y arreglos institucionales tales como los principios de subsidiariedad, autonomía y flexibilidad. Estos principios son la base para comprender los beneficios de la descentralización educativa y su influencia en un diseño efectivo de la política pública de educación municipal.

Estrategia metodológica

En base al marco teórico expuesto, se decidió que la metodología indicada para llevar a cabo esta investigación y comprobar la hipótesis planteada, será un estudio de caso (Gerring 2004; Seanwright y Gerring 2008). El estudio de caso busca identificar la relación causal entre la descentralización de la educación y un diseño efectivo de la política pública de educación municipal. Con el fin de seleccionar el estudio de caso se desarrolló una tabla de verdad, tomando un universo de 6 casos (Quito, Santiago de Chile, Bogotá, México D.F., Lima, y Córdoba) sobre los cuales se identifican dos variables dependientes y la respectiva variable independiente. Para la selección del universo de casos se eligen ciudades latinoamericanas en las cuales se produjeron procesos de descentralización (municipalización) educativa significativos en la década de 1990. Para la construcción de la variable dependiente, se identifican sobre las 6 ciudades, la presencia de 3 ámbitos de la política; siendo estos: ámbito de inclusión en el acceso a la educación, ámbito técnico-pedagógico y ámbito administrativo. Para identificar la presencia de los distintos ámbitos de la política, se considerarán diferentes factores, como se muestra en la Tabla 1. Entre los diferentes factores se debe completar un puntaje de 1.

Tabla 1.1. Construcción de índices para la variable dependiente

Ámbitos de inclusión de la política		Ámbitos técnico-pedagógicos de la política		Ámbitos administrativos de la política	
Inclusión socioeconómica	0,33	Incentivos y sanciones a profesores	0,25	Presupuesto	0,25
Inclusión a grupos vulnerables (ejem: discapacidad, orfandad, madres adolescentes, etc.)	0,33	Capacitaciones técnico-pedagógicas frecuentes a docentes y directores	0,25	Planificación estratégica de proyectos institucionales	0,25
Grupos étnicos minoritarios (indígenas, negros)	0,33	Evaluaciones periódicas a estudiantes y profesores	0,25	Rendición de cuentas	0,25
		Cumplimiento del currículo sobrepasando los estándares mínimos obligatorios	0,25	Infraestructura y equipamiento educativo adecuado	0,25
Total	1	1		1	

Elaborado por la autora con base en los datos de Florez (2009), Marcel y Dagmar (2009), Daude (2012), López (2010), Gálvez (2005), Valdivia y Díaz (2008), Messina et al. (2008); Crespo (2001); Niño (2001).

A partir de la elaboración de la Tabla 1, se obtiene un puntaje para cada uno de los factores y así se define la variable dependiente común a nuestro universo de casos. De acuerdo con la suma del índice, Quito obtuvo 1 en políticas de inclusión educativa; 0,75 en políticas de tipo pedagógico y 0,50 en las políticas administrativas; sumando un total de 2,25. Este mismo proceso se aplica a cada una de las ciudades de nuestro universo de casos (ver Tabla 2). La media obtenida a partir de los puntajes para cada tipo de política corresponde a 1,51. A partir de este valor, se define un valor dicotómico para la variable dependiente. A los puntajes mayores a la media (1,51) les corresponde el valor de 1 (considerándose políticas efectivas); mientras que, a los puntajes menores a la media, se les asignó el valor de 0 (políticas fallidas).

Tabla 1.2. Definición de la variable dependiente

Nro.	Ciudades	Políticas de inclusión	Políticas técnico-pedagógicas	Políticas administrativas	Total	VD
1	Quito	1	0,75	0,50	2,25	1
2	Santiago de Chile	0,66	0,75	0,50	1,91	1
3	Bogotá	0,33	0,50	0,50	1,33	0
4	México D.F.	0,66	0,50	0,25	1,41	0
5	Lima	0,33	0,50	0,25	1,08	0
6	Córdoba	0,33	0,50	0,25	1,08	0
					Total	9,06
					Media	1,51

Elaborado por la autora con base en los datos de Florez (2009), Marcel y Dagmar (2009), Valdivia y Díaz (2008), Alcázar y Valdivia (2011), Messina et al. (2008), Cocorda (2001).

Se definen dos variables independientes: la primera variable corresponde al tipo de descentralización aplicada en la ciudad, esta puede ser dirigida hacia el municipio, de tal forma que la entidad regente un cierto número de instituciones educativas (subsistema) y se haga cargo de su administración, dándoles el carácter de educación municipal (a esta opción se le da el valor de 1). La otra opción es que la descentralización este dirigida a todo el sistema educativo público de la ciudad (todas las instituciones educativas públicas que se encuentren dentro de los límites territoriales del municipio) (a esta opción se le da el valor de 0). La segunda variable corresponde a las capacidades de los gobiernos de cada ciudad. Si tienen autonomía para la toma

de decisiones a nivel pedagógico y administrativo se les asigna el valor de 1, caso contrario se asigna 0.

Tabla 1.3. Definición de variables independientes

Nro.	Ciudades	Tipo de descentralización	Capacidades
1	Quito	régimen de determinadas instituciones municipales (subsistema) / descentralización directa a las escuelas (1)	autonomía en la toma de decisiones (1)
2	Santiago de Chile	municipalización y desconcentración a ciertas escalas (0)	autonomía en la toma de decisiones (1)
3	Bogotá	municipalización de toda la educación pública en la ciudad (0)	no autonomía (0)
4	México D.F.	Municipalización y desconcentración a ciertas escalas (0)	no autonomía (0)
5	Lima	municipalización de toda la educación pública en la ciudad (0)	autonomía en la toma de decisiones (1)
6	Córdoba	municipalización de toda la educación pública en la ciudad (0)	autonomía (0)

Elaborado por la autora con base en los datos de Herdoíza (2011), Florez (2009), Marcel y Dagmar (2009), Daude (2012), Messina et al. (2008), Cocorda (2001).

Después de la caracterización de la variable dependiente y las dos variables independientes, se construye una tabla de verdad (Pérez-Liñán 2010). Quito presenta una configuración de 1 en cada una de las variables (dependiente e independiente) por lo que se lo tomará como caso típico en torno a la pregunta de investigación e hipótesis.

Tabla 1.4. Tabla de verdad para selección de estudio de caso

Nro.	Ciudades	Tipo de descentralización	Autonomía	VD
1	Quito	1	1	1
2	Santiago de Chile	0	1	1
3	Bogotá	0	0	0
4	México D.F.	0	0	0
5	Lima	0	1	0
6	Córdoba	0	0	0

Elaborado por la autora

Quito se selecciona como estudio de caso por su configuración de 1 en las variables independientes y la variable dependiente, siendo un caso típico de efectividad. Además, el caso de Quito es particular debido a su historia dentro de la educación municipal, diferenciándose entre otras ciudades por su estructura y organización, además de por la calidad de su educación. Los resultados educativos han sido satisfactorios a lo largo de los años (Tamayo 2019). Este estudio revisará la efectividad de las políticas de educación municipal entre el año 2019 al año 2023. Este periodo es clave debido a que a partir del 2018 se evidencia un resurgir de la educación municipal en el DMQ, tratando de reposicionar su trayectoria como una educación inclusiva y de calidad. Este reposicionamiento ocurre después de que en el 2010, a partir de la nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), se le retiran varias competencias a la educación municipal, mismas que alteran su organización y los procesos de gestión educativa. Como parte de la estrategia metodológica, se plantea desarrollar un mecanismo causal con el objetivo de identificar los factores instrumentales que conducen a un resultado de efectividad. De tal forma, se elabora un mecanismo causal que articule: a) la caracterización de instrumentos y los recursos con los que el gobierno cuenta para implementarlos, b) la relación entre instrumentos y capacidades, c) el vínculo entre estos mecanismos y los cambios en el comportamiento de los actores objetivo; y d) el resultado de la política pública, limitado por barreras contextuales (Capano y Howlett 2019) (Ver Tabla 5).

La metodología que se emplea en la investigación usa técnicas de recolección basadas en métodos cualitativos, cuantitativos y espaciales. En relación con los métodos cualitativos, se

realizó entrevistas a funcionarios, directivos y docentes con experiencia en la educación municipal; y se revisó la normativa institucional pertinente para comprender el ciclo de activadores en el mecanismo causal. A partir de las entrevistas, se intentó determinar la red de actores con capacidad en la toma de decisiones e incidencia en la planificación estratégica en cuanto a temas de educación municipal.

Se usó el muestreo bola de nieve para aplicar entrevistas semi estructuradas a un representante del Ministerio de Educación, dos funcionarios de la Secretaria de Educación del Municipio de Quito (SEMQ), a tres autoridades de rectorado/vicerrectorado y a tres profesores de distintas instituciones educativas municipales (Sebastián de Benalcázar, Eugenio Espejo y Quitumbe). Mediante la revisión documental, se caracterizaron de forma descriptiva los estilos de planificación y el diseño de las políticas de educación municipal; de igual forma, se revisó los sitios web oficiales de instituciones como la INEVAL, con el propósito de comparar los resultados en pruebas de ingreso a la universidad de los estudiantes de estas 3 instituciones municipales con los resultados de estudiantes en instituciones públicas no municipales.

Es preciso enfatizar la importancia del uso de los métodos cualitativos en esta investigación, por sobre los métodos cuantitativos y espaciales. Dentro de la metodología cualitativa hay que rescatar sobre todo, la aplicación de entrevistas como el método más relevante para obtener los resultados en esta investigación y para la elaboración de la cadena causal. Esto, ya que debido a que el tema de este estudio no ha sido abordado antes y la literatura disponible es escasa, la única manera de recabar información para poder construir los hallazgos necesarios, es a través de fuentes primarias como las entrevistas.

Los métodos cuantitativos se limitaron a la representación de estadística descriptiva. Se recolectó esta información a partir de la revisión de bases de datos institucionales, donde se identificó y analizó el presupuesto entregado por parte de la SEMQ a las 3 instituciones educativas municipales escogidas. La metodología espacial se utilizó para georreferenciar las instituciones educativas municipales en el DMQ, y así poder analizar espacialmente dos conceptos claves: la localización y distribución de estos centros de estudio, con el fin de determinar su cobertura dentro del DMQ. Para esto, se usó el programa QGis.

Tabla 1.5. Mecanismo causal para el diseño de la política pública de educación municipal en el DMQ

	Activadores	Entidad A	Entidad B	Entidad C	Resultado
Teórico	Descentralización de la educación (dirigida a las escuelas): la municipalización de la educación, es decir, la administración de la educación por el municipio y la SEMQ de determinadas instituciones educativas, las cuales pasan a ser unidades educativas municipales.	Instrumentos de política NATO: Entendido como la combinación coherente y consistente entre instrumentos (medios) y objetivos de la política, que permite a su vez la activación de capacidades de política.	Capacidades de política: bajo una educación descentralizada, la aplicación de instrumentos específicos produce capacidades analíticas, operacionales y políticas a 3 distintos niveles: individual, organizacional y sistémico.	Cambio de comportamiento en los actores: la combinación de instrumentos junto con capacidades de la política, altera el comportamiento de los actores del gobierno local, involucrados en la política de educación.	Resultado de la política: efectividad moderada
Hipótesis principal	La descentralización administrativa de la educación permite la activación de 3 principios: autonomía, flexibilidad y subsidiariedad; lo cual incide en la toma de decisiones respecto a las actividades administrativas, de gestión institucional, talento humano y planificación; y en menor medida respecto a las actividades pedagógicas.	Al aplicarse el principio de subsidiariedad, autonomía y flexibilidad, existe mayor libertad en la toma de decisiones, la SEMQ y las instituciones educativas municipales pueden seleccionar y aplicar distintos instrumentos NATO (de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización).	Estos instrumentos inciden en la activación de capacidades analíticas a nivel organizacional, capacidades operacionales a nivel individual y capacidades políticas a nivel sistémico.	La calibración de instrumentos NATO por parte de la SEMQ y las instituciones educativas municipales han activado capacidades que inciden en el comportamiento de los directivos y profesores de las instituciones educativas municipales para que acojan la implementación de la política de educación, planes, proyectos y programas de manera diligente y profesional.	Efectividad moderada en el diseño de la política de educación municipal.

<p>Evidencia</p>	<p>La administración de las 20 instituciones educativas municipales se rige bajo la coordinación del municipio y la SEMQ, pero bajo la rectoría del Ministerio de Educación Existen 20 instituciones educativas municipales en el DMQ, que tienen nivel básico, básico superior y bachillerato.</p>	<p>Ver matriz de análisis - taxonomía NATO (Tabla 10). Se describe cada una de las herramientas de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización utilizadas en la política de educación municipal del DMQ para la administración 2019-2023.</p>	<p>SEMQ emprende un modelo de gestión educativa enmarcado en la delegación de competencias a sus distintas direcciones, creando un sistema de trabajo consistente para el diseño de la política de educación local.</p> <p>Las instituciones educativas municipales asumen la administración de cada centro y la enseñanza de acuerdo con sus capacidades y con objetivos claros.</p> <p>Existe articulación entre funcionarios, directivos y profesorado de las instituciones educativas municipales en la ejecución de sus labores dentro del sistema de educación municipal.</p>	<p>Funcionarios de la SEMQ diseñan la política de educación a nivel local y ejecutan la normativa de educación nacional.</p> <p>Directivos de las instituciones educativas municipales deciden aplicar los proyectos pedagógicos y estratégicos, se enmarcan en convenios interinstitucionales.</p> <p>Directivos de las instituciones educativas municipales usan de manera efectiva el presupuesto asignado.</p> <p>Profesores de las instituciones educativas municipales cumplen con sus roles docentes bajo altos estándares educativos.</p>	<p>Resultados sobresalientes de estudiantes de instituciones municipales en pruebas de acceso a la educación superior. Aumento de la demanda educativa para acceder a un cupo en el sistema de educación municipal.</p>
-------------------------	---	---	---	---	---

Elaborado por la autora

Estructura del documento

A continuación, se presenta esta investigación, organizada en tres capítulos, una sección de conclusiones y otra de anexos. El capítulo I presenta el marco teórico de la investigación, caracterizando con mayor detalle los debates teóricos que sustentan tanto la variable dependiente e independiente de este estudio. En el capítulo II, se explora a profundidad y se caracteriza el ámbito de la política de esta investigación, es decir, se presenta la política de educación municipal y se ofrece una revisión de la trayectoria de este ámbito de la política en el DMQ. Finalmente, en el capítulo III se presentan los resultados de la investigación, explicando y discutiendo cada elemento que forma parte del mecanismo causal, para así poder entender la vinculación de cada una de las entidades que forman parte del mecanismo causal. Al final, se consideran las conclusiones del estudio y se amplía los resultados de la investigación en la sección de anexos.

Esta investigación puede contribuir a futuras investigaciones de la literatura académica referente a temas de política pública a nivel local o sobre la educación municipal; pero sobre todo, esta investigación es útil para los tomadores de decisiones en el campo de la educación municipal, ya que constituye un análisis riguroso de información que varios municipios del Ecuador pueden utilizar para diseñar mejores políticas educativas a nivel local.

“Mejorar la calidad de nuestras vidas debe ser el objetivo último de las políticas públicas. Pero las políticas públicas solo pueden dar mejores frutos si se basan en herramientas confiables para medir la mejora que buscan producir en nuestras vidas”

José Ángel Gurría

Capítulo 1. El diseño de políticas como marco analítico para comprender la efectividad de la política pública

El diseño de políticas se centra en estudiar el proceso de la política con el fin último de obtener mejores resultados (Howlett y Mukherjee 2018). Este capítulo plantea abordar el diseño a partir de un enfoque instrumental, mismo que sustenta al diseño como un proceso superior de la formulación, en el cual los instrumentos y los componentes de la política en conjunto, darán un resultado superior de la política pública. El capítulo cubrirá un análisis breve sobre la ciencia de las políticas y el estudio de las políticas públicas. Después, explicará a detalle el proceso del diseño de la política como un marco analítico; para, posteriormente, vincular a la gobernanza como el factor explicativo del diseño. Finalmente, se ofrece un acercamiento a la propuesta mecanicista para entender, a través de una cadena causal, la relación entre gobernanza y efectividad en la política pública.

1 La ciencia de las políticas públicas: un abordaje desde las ciencias de las políticas hasta el diseño

Las políticas públicas como disciplina y objeto de investigación surgen de la necesidad por dar una solución a los problemas del sistema social. El estudio de las políticas públicas, dentro de la propuesta seminal de Harold Laswell, se desarrolla como marco en los 60s y 70s, manteniéndose en el radar de la disciplina a través del modelo del ciclo de la política (Laswell 1992). En los 80s ocurre un giro disruptivo en el análisis de política prevalente hasta la fecha, dando paso al diseño de política (Linder y Peters 1984). Esto, como crítica al análisis más bien racional de otros enfoques y con la intención de comprender la dimensión práctica de las políticas públicas (Schneider e Ingram 1997).

1.1.1 El estudio de las políticas públicas

El *policy science* (ciencia de las políticas), impulsado por Harold Lasswell, se enfoca en el desarrollo y creación de las políticas públicas para la solución de conflictos en la esfera pública (Howlett 2009, Ramesh y Perl 2003). Jenkins define las políticas públicas como “un conjunto de

decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político o grupo de actores con respecto a la selección de objetivos y los medios para lograrlos, dentro de una situación específica donde esas decisiones deben, en práctica, estar al alcance de los actores para lograrlo” (Ramesh y Perl 2003, 6). En este sentido, las políticas públicas son la forma como se le da coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de los gobiernos (Valencia y Álvarez 2008).

Una de las primeras definiciones propuestas para la política pública fue hecha por Harold Lasswell, quien la definió como el conjunto de decisiones gubernamentales, señalando que se componía de dos elementos interrelacionados: metas de política y medios de política, que operan en diferentes niveles de abstracción (Howlett 2019, Capano y Howlett 2020). Lasswell explica el proceso de formulación de la política utilizando uno de los modelos históricamente más populares, que ha sido pensar en ello como un proceso; es decir, un conjunto de etapas interrelacionadas a través de las cuales los inconvenientes en la política y las deliberaciones fluyen de manera más o menos secuencial desde los insumos (problemas) hasta los productos (políticas). Esta secuencia se denomina ciclo de la política (Howlett 2009). Para Lasswell, las políticas públicas apoyadas en la herramienta analítica del ciclo de política debían ser eficientes y eficaces mediante “la utilización de una objetividad escrupulosa y a un máximo ingenio técnico en la ejecución de los proyectos emprendidos” (Roth 2014, 13; Ramesh y Perl 2003).

La propuesta del ciclo de la política sigue estando vigente en la disciplina, desde su primera conceptualización entre los sesentas y setentas, bajo un enfoque bastante racionalista y enfocado en puramente en el análisis de la política pública. A partir de la propuesta seminal de Lasswell, han surgido propuestas e investigaciones más contemporáneas. Estos estudios agregaron marcos conceptuales bastante prometedores para analizar las políticas públicas, tales como el de coaliciones promotoras o *advocacy coalition framework* (ACF) de Sabatier y Jenkins-Smith (1994), el marco de las corrientes múltiples o *multiple streams framework* (MSF) de Kingdon (1993); hasta marcos más recientes como el de análisis y desarrollo institucional o *institutional analysis and development framework* (IAD) formulado por Ostrom (2009).

A partir de los ochentas el análisis de la política da un giro disruptivo, surgiendo un comienzo prometedor en el estudio del diseño de política con Dryzek (1983) y Linder y Peters (1984), quienes prometen ofrecer una dimensión más práctica al análisis de la política. El campo de investigación del diseño tuvo un retroceso en los noventa y la década de los 2000, debido, en

parte, a que el trabajo en la ciencia de la política se centró en el análisis de la política y el impacto de sus resultados en la sociedad y el entorno internacional. Sin embargo, un trabajo más reciente ha revitalizado los estudios del diseño, enfocándose en el diseño de política como *sustantivo (noun)* y en los mixes o configuraciones instrumentales del mismo (Howlett 2014, Howlett 2019).

La actividad de diseño se produce en la etapa de formulación de la política, pero no es sinónimo de esta etapa. El diseño de la política tal cual lo abordamos en esta investigación, constituye una visión del diseño como sustantivo, centrándose en la descripción del contenido de la política pública. No conceptualizamos al diseño como un verbo, es decir, como el proceso exclusivo de formulación de políticas públicas (Araral et al. 2012). Dicha distinción permite que el diseño de política (contenido) sea separado conceptualmente del proceso de diseñar la política pública (formulación) (Howlett 2014). En otras palabras, esta investigación asume el diseño como el todo proceso de la política y no solo como su formulación.

1.2 El diseño de políticas como marco analítico

Este acápite plantea entender el diseño como unidad de análisis dentro del proceso de las políticas, desde una perspectiva instrumental. El enfoque instrumental postula la necesidad de contar con competencias para un determinado resultado de política, contemplando un modo de gobernanza específico. Por lo que la movilización de capacidades a nivel individual, de organización y de sistema dentro del proceso de política, caracterizan un tipo de implementación, decantando en un nivel de efectividad o falla en el resultado (Wu, Ramesh, y Howlett 2018). El enfoque instrumental propone al diseño como un proceso superior de la formulación, en el cual los instrumentos, capacidades y componentes de la política en conjunto, influyen en un resultado superior (Howlett y Mukherjee 2018).

1.2.1 El diseño de la política desde un enfoque instrumental

El debate del diseño de política como temática de estudio se adscribe dentro de un enfoque neoinstitucional. Esto puesto que el neoinstitucionalismo permite sentar las bases que posibilitan la gobernanza. Este enfoque acepta que los individuos se rigen muchas veces por sus intereses, pero reconoce también que “los seres humanos son capaces de observar una conducta conforme a normas, bien interiorizadas, sustentadas por las expectativas del grupo social que influyen a las personas a actuar a conciencia”. De esa forma, la creación de adecuados marcos

institucionales puede tener una influencia profunda sobre la actuación de los sujetos insertos en dichos marcos (Araújo 2013).

En este sentido, el trabajo seminal de March y Olsen permite entender el rol de las instituciones en el diseño de políticas públicas pues “aparecen no solo como una estructura formal, sino como un conjunto de normas y rutinas interconectadas, alrededor de las cuales se definen las acciones correctas en términos de roles y situaciones” (Córdova 2017, 33 -34). Esta investigación se inscribe dentro del neoinstitucionalismo sociológico pues este enfoque explica concretamente de qué manera las instituciones afectan las preferencias o identidades de los actores, evidenciando que el entorno institucional en el que se desenvuelven los individuos condiciona la naturaleza de su comportamiento y por ende la forma en la que se diseña la política (Hall y Taylor 1996).

De acuerdo a Bobrow (2006), el diseño de política implica una forma específica de formulación, basada en la recopilación de conocimientos sobre los efectos del uso de herramientas de política en objetivos determinados; y la aplicación de ese conocimiento al desarrollo e implementación de políticas, dirigidas a la consecución de resultados y ámbitos de política pública específicamente deseados. Howlett (2014) concuerda parcialmente con esta definición, agregando que el diseño implica el esfuerzo por desarrollar políticas efectivas de manera sistemática, mediante la aplicación del conocimiento sobre los medios de política adquiridos a partir de la experiencia y la razón, para el desarrollo y adopción de posibles cursos de acción que tengan éxito en su desarrollo y permitan alcanzar los objetivos deseados. Por otro lado, Howlett (2014) dista de la perspectiva seminal de diseño de Bobrow, en que no concibe al diseño solo como la fase de formulación de la política, sino como todo el proceso de la política pública.

El diseño de la política constituye un proceso de construcción formal, es decir, en el diseño se estructura un conjunto de componentes previamente definidos por ciertos parámetros teórico-metodológicos. Este se define en base a una dirección prospectiva, esto implica ver al diseño como configuraciones ideales de elementos de política, de los cuales esperaríamos resultados específicos siempre que se ajusten a ciertos parámetros contextuales (Linder y Peters 1990; Howlett 2019). De acuerdo con Howlett, Mukherjee y Woo (2015, 291), el diseño de políticas implica “el intento deliberado y consciente de definir los objetivos de la política y conectarlos de una manera instrumental o lógica con las herramientas que se espera que logren esos objetivos”.

El proceso de diseño de la política comienza con el análisis de las capacidades de diferentes tipos de herramientas de política, que pueden a su vez, afectar el resultado de la política y los tipos de recursos necesarios para permitir que el proceso de diseño opere según lo previsto. Este conocimiento instrumental es contextual, en el sentido de que requiere una comprensión especial de cómo el uso de tipos especiales de instrumentos afecta el comportamiento del grupo objetivo y el cumplimiento de los objetivos de gobierno (Howlett 2019). El diseño de la política como un objeto de estudio considera tanto el conjunto de objetivos de política trazados en la *formulación*, como la instrumentación y acciones específicas para su *implementación* (Howlett 2009).

Se puede considerar que el diseño de política contiene tanto un componente *sustantivo* como un componente *procedimental*. El componente *sustantivo* puede entenderse como un conjunto de arreglos alternativos que son potencialmente capaces de resolver o abordar algún aspecto de un problema de política; uno o más de estos arreglos pueden ser puestos en práctica. El componente *procedimental*, por otro lado, es un conjunto de actividades relacionadas con la obtención de algún acuerdo, a diferentes niveles, entre los encargados de formular, decidir, administrar y contrastar una alternativa política frente a otra (Howlett 2019).

1.2.2 Elementos del diseño

Una vez que se ha planteado abordar al diseño a partir de un enfoque instrumental, es preciso reconocer cada uno de los elementos de éste, que a su vez, forman parte de la cadena causal de la política y son claves para comprender la relación entre gobernanza y resultado de la política (falla, efectividad o cambio).

Los elementos del diseño que forman parte de la cadena causal de esta investigación son, primero, los activadores; mismos que activan los mecanismos de primer orden, que en este caso son los instrumentos de políticas y las capacidades o competencias necesarias para lograr un cambio de comportamiento. A partir de estos mecanismos, y teniendo en cuenta que estos operan bajo un contexto político específico, obtenemos el elemento final, siendo este el resultado de la política.

1.2.2.1 Activadores y mecanismos de primer orden

“Los activadores son eventos que desencadenan mecanismos, activando así las fuerzas causales (mecanismos de primer y segundo orden) a través de las cuales se altera el comportamiento de individuos, grupos y subsistemas para lograr un resultado específico” (Capano y Howlett 2020).

Los activadores más frecuentes son las ventanas de políticas, los eventos inesperados o críticos, las acciones empresariales, las nuevas decisiones de políticas y los efectos de las dinámicas mecánicas previas en un proceso de ciclo de retroalimentación. De manera sustancial, surge que los activadores son sobre todo factores que a menudo se consideran, en los marcos teóricos de las políticas públicas prominentes, impulsores causales (Capano y Howlett 2020).

Los mecanismos de primer orden son mecanismos que alteran directamente el comportamiento de individuos y grupos para lograr un resultado específico. Son mecanismos que son activados directamente por activadores y, por lo tanto, funcionan a nivel micro. Los mecanismos de primer orden impulsan directamente el comportamiento de los individuos. Dentro de los mecanismos de primer orden se encuentran los recursos NATO (Hood 1986). La taxonomía NATO refleja el conjunto de recursos con los que cuenta el gobierno para poner en marcha la acción pública. La taxonomía NATO se compone de cuatro elementos principales: recursos de *nodalidad*, recursos de *autoridad*, recursos de *tesoro* y recursos de *organización* (Hood y Margetts 2007).

A partir del trabajo seminal de Hood sobre los recursos NATO, autores como Howlett (2019) han avanzado en esta propuesta dentro del estudio de diseño de la política, para sugerir la importancia del análisis de los instrumentos de implementación de la política. Los instrumentos de implementación permiten entender cómo los recursos NATO de Hood (1986) pueden aplicarse, de acuerdo a su propósito, de manera sustantiva o procedimental en el diseño e implementación de la política, convirtiéndose así en instrumentos o herramientas claves dentro del proceso de (Howlett, 2019; Capano y Howlett 2020).

1.2.2.1.1 Instrumentos de política

Las herramientas o instrumentos de política son las técnicas del arte de gobernar o los instrumentos a través de los cuales un gobierno ejerce sus deseos (Howlett 2020). De acuerdo con Howlett (2019), el proceso de diseño de políticas implica comprender y analizar las opciones de instrumentos potenciales, involucrados en la actividad de implementación. Vedung (1997) define los instrumentos de implementación de la política como “el conjunto de técnicas mediante las cuales las autoridades gubernamentales ejercen su poder para intentar asegurar apoyo y efectuar el cambio social” (Howlett 2019, 9). Esta definición permite introducir tanto a los *instrumentos sustantivos*, como a los *instrumentos procedimentales* de la política.

Los *instrumentos de implementación sustantivos*, son aquellos que pueden afectar muchos aspectos de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Los efectos de la producción, por ejemplo, incluyen determinar o influir en: quién produce un bien o servicio; tipos de bienes y servicios que produce; cantidad y calidad de bienes y servicios producidos; métodos, condiciones y organización de la producción. Los efectos de consumo y distribución derivados del despliegue de herramientas de implementación sustantivas también son múltiples. Por ejemplo: fijar los precios de bienes y servicios, afectando su distribución; afectar el nivel de demanda de los consumidores de bienes específicos; y alterar el nivel de demanda de los consumidores en general (Howlett 2019, 9).

Por otro lado, *los instrumentos de implementación procedimental* afectan los procesos de producción, consumo y distribución solo de manera indirecta. En cambio, afectan el comportamiento de los actores involucrados en la formulación e implementación de políticas. Estas herramientas afectan la manera en que se desarrolla la implementación, pero sin predeterminar necesariamente sus resultados (Howlett 2019, 10).

Algunas de las actividades de política que pueden verse afectadas por el uso de instrumentos procedimentales, incluyen: cambiar las posiciones políticas de los actores; establecer, definir o perfeccionar sus posiciones; agregar actores a las redes de políticas; cambiar las reglas de acceso de los actores a los gobiernos y las redes; influir en la formación de redes; cambiar los criterios de evaluación para evaluar los resultados de las políticas; etc. (Howlett 2019, 10-11).

Los diseños de políticas contienen combinaciones de distintos instrumentos de implementación sustantivos y procedimentales, mismas combinaciones que pueden resultar complementarias o no.

Tabla 2.6. Taxonomía basada en los recursos de los instrumentos de política sustantivos y procedimentales

Recurso de gobierno y su objetivo					
		Información	Autoridad	Tesoro	Organización
Propósito del instrumento	Sustantivo	Campaña de información pública	Agencias reguladoras independientes	Subvenciones y ayudas	Empresas públicas
	Procedimental	Actas oficiales secretas	Comités consultivos administrativos	Financiación de grupos de interés	Reorganizaciones del gobierno

Fuente: Howlett (2019)

Los recursos de información o nodalidad buscan utilizar el conocimiento y los datos disponibles por los gobiernos para “influir en el comportamiento de los consumidores y productores en una dirección consistente con los objetivos y deseos del gobierno y/o recopilar información para promover sus objetivos y ambiciones” (Howlett 2019, Capano y Howlett 2020). Por otro lado, los recursos de autoridad involucran la capacidad de los gobiernos para cumplir sus objetivos mediante el uso de amenazas reales o percibidas impuestas por el Estado. Se pueden utilizar recursos de autoridad para fomentar comportamientos positivos (alineados con las metas gubernamentales); sin embargo, a menudo también se utilizan en un sentido negativo, es decir, para prevenir o desalentar tipos de comportamiento que son incongruentes con las expectativas del gobierno (Howlett 2019; Capano y Howlett 2020).

Los recursos financieros o de tesoro son técnicas específicas de gobernanza involucradas en la transferencia de recursos del tesoro hacia o desde otros actores con el fin de alentarlos a emprender alguna actividad deseada por los gobiernos mediante la previsión de incentivos financieros o desalentarlos mediante la imposición de costos financieros (Howlett 2019; Capano y Howlett 2020). Finalmente, los recursos de organización incluyen una amplia gama de herramientas de gobierno que se basan en el uso de personal e instituciones gubernamentales y no gubernamentales para influir en la entrega de resultados de la política y el cambio de procesos de la misma (Howlett 2019; Capano y Howlett 2020).

Tabla 2.7. Ejemplos de recursos de política según categoría

Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Recopilación y divulgación de información	Regulación de mando y control	Subvenciones y ayudas	Suministro directo de bienes y servicios y empresas públicas
Consejo y exhortación	Autorregulación	Cargos de usuario	Uso de organizaciones familiares, comunitarias y voluntarias
Publicidad	Establecimiento de normas y regulación delegada	Impuestos y gastos tributarios	Creación de mercado
Comisiones y consultas	Comités consultivos administrativos	creación y financiación de grupos de interés	Reorganizaciones del gobierno

Fuente: Howlett y Ramesh (2009)

Además de los instrumentos de política, los mecanismos de primer orden también comprenden capacidades de la política.

1.2.2.1.2 Capacidades de la política

La capacidad política es uno de los conceptos fundamentales en el estudio de la gobernanza moderna. Los altos niveles de capacidad política están vinculados a resultados de la política exitosos, mientras que los déficits de capacidad se consideran la causa principal del fracaso de las políticas (Capano y Howlett 2020). La capacidad política se puede definir como el conjunto de habilidades y recursos o competencias necesarias para realizar funciones políticas. Estas capacidades o competencias se pueden clasificar en 3 tipos: analíticas, operativas y políticas. Cada una de estas 3 competencias involucra recursos o capacidades en 3 niveles diferentes: individual, organizacional y sistémico (Wu, Ramesh y Howlett 2015).

La capacidad de las políticas, entonces, puede entenderse como la combinación de habilidades y recursos (Mukherjee y Bali 2019). Las *capacidades de nivel analítico* ayudan a asegurar que las acciones políticas sean técnicamente sólidas en el sentido de que pueden contribuir al logro de los objetivos de política, si se llevan a cabo; *las capacidades a nivel operativo* permiten alinear los recursos con las acciones políticas para que puedan implementarse en la práctica; y las

capacidades a nivel político ayudan a obtener y mantener el apoyo político para las acciones de política (Capano y Howlett 2020; Mukherjee y Bali 2019; Howlett y Ramesh 2016). Las diversas capacidades en diferentes niveles de formulación producen nueve tipos distinguibles de capacidad política general, necesarios para una formulación eficaz en la política pública (Mukherjee y Bali 2019).

A *nivel individual*, la *capacidad analítica* implica varias habilidades técnicas, como el diagnóstico de problemas de políticas y sus causas fundamentales, la formulación de planes razonables para la implementación de políticas y la realización de evaluaciones rigurosas de políticas. Las *competencias operativas a nivel individual* se refieren a la capacidad de cada funcionario para desempeñar funciones de gestión y liderazgo: planificar, dotar de personal, presupuestar, delegar, dirigir y coordinar. La *capacidad política a nivel individual* implica la capacidad de los profesionales políticos para evaluar las necesidades e intereses de las partes interesadas y mejorar el apoyo político para las tareas que realizan (Capano y Howlett 2020; Mukherjee y Bali 2019).

Por otro lado, a *nivel organizacional*, la capacidad analítica se ocupa de adquirir y procesar información y datos necesarios para cumplir las funciones políticas, incluye la disseminación de información y el intercambio de información dentro y entre agencias administrativas. Las *competencias operativas a nivel organizacional* se centran en la eficacia para movilizar y desplegar los recursos y personal necesarios para llevar a cabo las tareas políticas. La *capacidad política* se refiere al apoyo y la confianza dentro y para las organizaciones públicas; la legitimidad política de una organización es un determinante clave de su capacidad política (Capano y Howlett 2020; Mukherjee y Bali 2019).

Finalmente, a *nivel sistémico*, la *capacidad analítica* puede medirse por el alcance y la calidad de la recopilación de datos; la disponibilidad, velocidad y facilidad de acceso a información entre las diferentes partes involucradas en el proceso político; y el nivel de competencia en la producción de conocimientos. La *capacidad operativa* está definida por el nivel de coordinación intergubernamental e interinstitucional. Y, la *capacidad política* está determinada por las competencias que permiten la participación de las partes interesadas en el proceso de políticas para mantener el apoyo público y la legitimidad (Capano y Howlett 2020; Mukherjee y Bali 2019).

Tabla 2.8. Dimensiones y niveles de capacidad política

Dimensión	Nivel		
	Nivel individual	Nivel organizacional	Nivel sistémico
Capacidades analíticas	Capacidad analítica de la política: conocimiento del contenido de las políticas y técnicas analíticas y habilidades de comunicación.	Capacidades de información organizacional: arquitectura de información y servicios electrónicos; sistemas de gestión presupuestaria y de recursos humanos.	Capacidad del sistema de conocimiento: instituciones y oportunidades para la generación, movilización y uso del conocimiento
Capacidades operacionales	Capacidad de experiencia gerencial: liderazgo; gestión estratégica; negociación y resolución de conflictos.	Capacidad de recursos administrativos: financiación; dotación de personal; niveles de coordinación intrainstitucional e interagencial.	Rendición de cuentas y capacidad del sistema de responsabilidad: estado de derecho; sistema de adjudicación transparente
Capacidades políticas	Capacidad de perspicacia política: comprensión de las necesidades y posiciones de los diferentes interesados; juicio de viabilidad política.	Capacidad política organizativa: apoyo de los políticos a la agencia; niveles de confianza y comunicación interorganizacionales.	Capacidad del sistema político-económico: legitimidad y confianza públicas; recursos fiscales adecuados

Fuente: Mukherjee y Bali (2019); Howlett y Ramesh (2016)

1.2.2.2 El contexto y su influencia en la cadena causal

Para comprender la importancia del contexto en el diseño de la política y por ende en la cadena causal de la misma, es necesario reconocer que tanto los objetivos deseados, como los medios para alcanzar estos objetivos, existen dentro de un contexto político específico. De hecho, Mukherjee y Bali (2018, 361) señalan que los objetivos que se establecen sin tener en cuenta el contexto circundante y las capacidades subyacentes no producen un diseño adecuado en la práctica.

Dentro de este mismo debate, Bali y Ramesh (2018, 339) establecen que “los problemas son realidades construidas, moldeadas por los intereses y las ideas de diferentes actores que maniobran para definir problemas y soluciones, de manera que promuevan sus propios intereses”. Este postulado es importante ya que reconoce que los problemas públicos, así como las políticas planteadas para ofrecer una solución a estas problemáticas, son resultado de la interacción de intereses e ideas de los actores políticos, que precisamente suceden bajo un contexto específico y que termina moldando el diseño de tales soluciones políticas.

Aplicando el debate del contexto al mecanismo causal del diseño de política, según Falletti y Lynch (2009), los mecanismos causales por sí mismos no provocan que se produzcan resultados; más bien, lo hace la interacción entre los mecanismos causales y el contexto. Como tales, los mecanismos causales son distintos tanto de las entradas como de las salidas; son portátiles y, por lo tanto, pueden funcionar en diferentes contextos. Pero dependiendo de la naturaleza y los atributos de esos contextos, el mismo mecanismo causal podría dar lugar a diferentes resultados.

Además, dos conceptos claves para abordar dentro del contexto son la incertidumbre y la ambigüedad. Estos dos elementos merecen atención dentro de la formulación de políticas, debido a los impedimentos que puede plantear para la resolución eficaz de problemas y la toma de decisiones, si se ignora, se comprende de manera incompleta o de manera incorrecta. Por lo tanto, reconocer la ambigüedad es crítico para el diseño de políticas a largo plazo en situaciones de incertidumbre, especialmente a medida que surgen nuevos conocimientos (Nair y Howlett 2017).

1.2.2.3 El resultado dentro del diseño: falla y efectividad

Considerando que el diseño de política implica observar la articulación coherente y consistente entre objetivos y medios, se reconoce que el análisis riguroso de esta articulación permitirá, a su vez, determinar si el resultado que el diseño aporta en la política es positivo o negativo; o en otras palabras, si este es de efectividad o falla (Howlett 2009).

1.2.2.3.1 Falla

La falla de política responde a la incoherencia entre objetivos y medios sobre los cuales intervienen meta-variables como las instituciones y prácticas políticas, capacidades de gobernanza, e incertidumbres subyacentes al proceso de política (Howlett, Ramesh, y Wu 2015). Por tanto, de acuerdo con Howlett (2019), todo aquello que no se entienda por éxito se atribuye como un fracaso o falla de la política. La falla de una política está asociada a varios factores, tanto internos como externos, que influyen en su resultado. Por ejemplo, a pesar de contar con los recursos necesarios para su efectividad, en ocasiones, la política puede ser afectada por choques externos que inciden en la falla. Esto, considerando que ningún gobierno es inmune al fracaso de una política pública (Althaus 2009).

McConnell (2016) identifica diferentes formas en las que la política puede fallar. Por ejemplo, cuando la política no logra alcanzar los objetivos planteados por los gobiernos; o cuando falla en

beneficiar los intereses de grupos particulares; cuando los beneficios producidos son menores que los costos; cuando ha habido un incumplimiento de estándares morales, éticos o legales; o cuando no se consiguió obtener el apoyo suficiente de los actores e intereses que importan (Nair y Howlett 2017). McConnell (2016) también argumenta que no se puede evaluar una falla en la política como todo o nada. Una política puede fracasar, incluso si tiene éxito en algunos aspectos mínimos, si fundamentalmente no logra los objetivos propuestos, la oposición es grande y / o el apoyo es prácticamente inexistente.

Por otro lado, Nair y Howlett (2017) explican que una de las razones por las que la falla es un fenómeno común en la formulación de políticas, se debe a las limitaciones que los responsables de la formulación de políticas enfrentan al lidiar con conocimientos imperfectos, así como su incapacidad para predecir con precisión el futuro. Esta fuente de fracaso puede denominarse miopía política.

1.2.2.3.2 Efectividad

Por otro lado, dentro del debate teórico de efectividad, Howlett y Rayner (2013) concuerdan con Mukherjee y Bali (2019), al proponer que las políticas públicas se componen de dinámicas complejas entre objetivos y medios de política que se pueden empaquetar de una manera más o menos sistemática. Es decir, los diseños de políticas se refieren a cómo tipos específicos de herramientas o instrumentos de políticas se agrupan o combinan basados en principios o combinaciones de políticas en un esfuerzo por alcanzar los objetivos de políticas deseados.

Otros autores aseguran que anticiparse en el diseño de la política es otro elemento clave para la efectividad. La anticipación desde la perspectiva del diseño significa que los diseñadores de políticas deben poder anticipar cómo reaccionarán a sus intervenciones los tomadores de decisiones, los evaluadores de políticas, y el público. El diseño anticipatorio debe caracterizarse por preconfigurar, organizar y abordar las políticas públicas de la forma más adecuada para alcanzar las metas planteadas (Bali, Capano y Ramesh 2019, 5).

Como ya se mencionó en el debate de capacidades de la política, una condición esencial para el éxito en las actividades de diseño se basa en la interacción de las capacidades *analíticas*, *operativas* y *políticas* por parte de los actores *políticos individuales*, las *organizaciones reguladoras* y el *sistema general de políticas* (Mukherjee y Bali 2019, 104; Howlett y Ramesh 2016). Además, Mukherjee y Bali (2019) argumentan que al reunir diversos elementos de

efectividad a nivel de instrumentos y capacidades de las políticas, el resultado de la política será exitoso.

En este sentido, las capacidades de política necesarias para un diseño exitoso dependen a su vez de la disponibilidad de una variedad de capacidades de gobernanza. Para ello se necesita, en primer lugar, *competencias analíticas* que hagan coincidir los objetivos con los medios de las políticas existentes. En segundo lugar, se requieren *habilidades de gestión* para orientar los recursos estatales hacia las prioridades políticas. Y, en tercer lugar, las *dotaciones políticas* que permiten a los formuladores de políticas y los administradores coordinar, crear e implementar sus planes de política (Mukherjee y Bali 2019, 104-108).

Dentro del debate teórico de capacidades de política y su incidencia en la efectividad, Mukherjee, Coban y Bali (2021) argumentan que un espacio de diseño habilitante proporciona una plataforma para el diseño exitoso de políticas, ya que dichos espacios están respaldados por importantes dotaciones de capacidad, que no solo mejoran la deliberación de políticas sino también permite a los diseñadores navegar mejor en contextos de diseño cambiantes y, a menudo volátiles, logrando resultados de efectividad en la política pública.

1.3 La gobernanza local como factor explicativo en el resultado de la política

La teoría moderna de la gobernanza nace en el período de posguerra a mediados del siglo XX, contexto en el cual los gobiernos planteaban mecanismos determinados para dirigir el desarrollo económico y social de los países hacia objetivos específicos (Córdova 2018, 57). La gobernanza como categoría de análisis de la ciencia política contemporánea evidencia el “surgimiento y consolidación de patrones alternativos de arreglos políticos e institucionales sobre los que se define la organización de los intereses colectivos” (Pierre y Peters 2000, Córdova 2018). Estos arreglos institucionales son vistos como una forma de gobernar de manera horizontal, a partir de lo que se concibió como el triple descentramiento del Estado: hacia arriba, hacia afuera y hacia abajo (Pierre and Peters 2000).

Según Fontaine (2012), el hecho de que “la instrumentación de la acción pública se encuentra condicionada por los modos de gobernanza implica entender que las políticas constituyen el resultado de un determinado sistema institucional, del balance de fuerzas de los distintos actores individuales y colectivos, y de la capacidad del Estado” (Córdova 2018, 11). Concebir a la política pública como el resultado de un determinado modo de gobernanza, se inscribe en una

discusión teórica que concibe las políticas públicas como variables dependientes de los contextos políticos e institucionales en los cuales se producen (Córdova 2018, 35).

Entendiendo que “las políticas son el resultado de un conjunto de intereses y valores reproducidos en patrones institucionales específicos, las políticas públicas como variable dependiente son el producto de los modos de gobernanza presentes en las sociedades contemporáneas” (Córdova 2018, 35). A partir de esta conceptualización se teoriza que los niveles de gobernanza en los que se observa mayor descentralización administrativa, permiten desarrollar políticas públicas más efectivas.

1.3.1 El debate de la gobernanza como categoría analítica: gobernanza multinivel

Este estudio de investigación se inscribe en el enfoque teórico de las políticas públicas como consecuencia o resultado de la gobernanza. A la luz de este debate, se plantea a la descentralización como la variable explicativa en la hipótesis de esta investigación. En específico, se hace una aproximación a la gobernanza multinivel para así poder comprender los procesos de descentralización a nivel educativo y por ende el nivel de incidencia de la gobernanza local en la efectividad de la política.

Tabla 2.9. Gobernanza como factor explicativo de la investigación

Variable Independiente	Variable Dependiente	Nivel de Teoría
Gobernanza	Políticas públicas	Macro
Gobernanza multinivel	Efectividad de las políticas	Meso
Descentralización a partir del gobierno local: subsidiariedad, autonomía, flexibilidad.	Recursos NATO Instrumentos: coherencia selección y consistencia mix Capacidades de política	Micro

Fuente: Córdova (2018)

La gobernanza multinivel nace a partir del paso que da la autoridad centralizada a nuevas formas de gobierno, es decir, es un proceso en el que la autoridad formal se ha dispersado desde los estados centrales hasta las instituciones supranacionales y hasta la gobernanza regional y local (Marks y Hooghe 2004). El concepto de gobernanza multinivel se refiere a un tipo particular de relación, tanto vertical como horizontal, donde los procesos de acción pública se integran entre varios niveles institucionales (Peters y Pierre 2004). En virtud de esta diferenciación, a esta

investigación le interesa la relación vertical de la gobernanza multinivel, ahondando en la dispersión o descentralización del poder y la autoridad, desde el gobierno central hasta la gobernanza local.

La gobernanza multinivel sostiene que la dispersión de la gobernanza en múltiples jurisdicciones es más eficiente al monopolio estatal central. Así mismo supone, que la gobernanza debe operar en múltiples escalas para capturar variaciones en el alcance territorial de las externalidades políticas. En otras palabras, “para internalizar las externalidades, la gobernanza debe ser multinivel” (Hooghe y Marks 2001, 4; Bache, Bartle y Flinders 2016). En este sentido, las jurisdicciones más descentralizadas proporcionan varias ventajas, por ejemplo, pueden reflejar mejor la heterogeneidad de preferencias entre los ciudadanos; pueden facilitar compromisos políticos creíbles; al tiempo que permiten mayor competencia jurisdiccional y facilitan la innovación y la experimentación (Marks y Hooghe 2004; Bache, Bartle y Flinders 2016).

1.3.2 La descentralización como dimensión de la gobernanza multinivel

Entendiendo que la gobernanza multinivel permite la dispersión del poder en diferentes niveles institucionales, y recordando que el propósito de esta investigación es centrarse en la gobernanza multinivel a partir de su relación vertical; es pertinente introducir el concepto de descentralización. La descentralización es una dimensión dentro de la gobernanza multinivel, que da cuenta del proceso de transferencia de poder hacia abajo. La descentralización nos será útil para entender el por qué, la dispersión del poder hacia los gobiernos locales, incide en el diseño de políticas públicas más efectivas.

La descentralización consiste en la transferencia de poder, autoridad, responsabilidades, funciones y recursos desde niveles superiores a niveles inferiores de gobierno. Esta transferencia ocurre a través de un conjunto de políticas y reformas constitucionales. Además, puede fluir del ámbito nacional a los niveles subnacionales o desde el nivel intermedio a los niveles locales de gobierno (Falleti 2010). La descentralización ha permitido la expansión de los servicios públicos, mismos que han impulsado la profesionalización y acumulación de experiencia en los gobiernos subnacionales. (Pierre y Peters 2000, 88-89; Jonas 2001). En otras palabras, “la descentralización ha impulsado procesos de aprendizaje institucional a nivel local, a través de la prestación de servicios públicos que funcionan mediante criterios de subsidiaridad y que priorizan la adaptación de los servicios a las necesidades locales” (Córdova 2018).

Falleti (2010) clasifica los procesos de descentralización, de acuerdo con el tipo de autoridad que es devuelta a los gobiernos subnacionales. Así, la descentralización puede ser: administrativa, fiscal o política. Este estudio de investigación busca centrarse en el análisis de la descentralización administrativa, ya que pretende explicar cómo la transferencia de poder y autoridad sobre la gestión de servicios sociales, en este caso la educación, permite otorgar mayor autonomía a los gobiernos locales, generando así resultados óptimos en el diseño de políticas públicas a nivel subnacional.

La descentralización administrativa comprende el conjunto de políticas que transfieren la gestión de servicios sociales como educación, salud, bienestar social y vivienda a los gobiernos subnacionales (Falleti 2010, Ocaña 1989). Este tipo de descentralización puede o no estar financiada desde el gobierno central. Si los gobiernos subnacionales soportan los costos de administración y prestación de los servicios transferidos con sus propios ingresos preexistentes, la descentralización administrativa no cuenta con financiación. Si, en cambio, los ingresos se transfieren desde el centro para cubrir los costos de administración y la prestación de servicios sociales descentralizados, se financia la descentralización administrativa (Falleti 2010, 35). Sin embargo, se recomienda que la descentralización administrativa no se lleve a cabo sin la transferencia de fondos, pues dicha instancia puede disminuir la autonomía de los funcionarios subnacionales.

Según Falleti (2010), la descentralización administrativa puede tener un impacto positivo o negativo en la autonomía de los gobiernos locales. Este impacto dependerá del contenido y diseño institucional de las políticas. Si la descentralización administrativa mejora la burocracia local, fomenta la capacitación de los funcionarios locales o facilita el aprendizaje a través de la práctica de entregar nuevas responsabilidades; la capacidad organizativa de los gobiernos locales aumentará y, por lo tanto, tendrá un impacto positivo. Precisamente este argumento es el que sostiene este estudio de investigación, al plantear que la descentralización administrativa otorga mayor autonomía a los gobiernos locales, permitiéndoles activar capacidades políticas específicas que tendrán resultados positivos en los resultados de la acción pública (Ocaña 1989).

Un factor importante a tener en cuenta es que la descentralización convierte al gobierno local en su “socio” en diferentes proyectos locales, por ejemplo, dentro de programas y políticas enfocadas en el desarrollo económico y la prestación de servicios públicos (Pierre y Peters 2000,

89). Por esta razón, es importante comprender la relación ente la descentralización y el diseño institucional local, en otras palabras, cómo la gobernanza local y su gestión influye en el diseño de política públicas efectivas.

1.3.3 Gobernanza local: diseño institucional local a partir de la descentralización

Como ya se ha mencionado, la descentralización permite la dispersión del poder, hacia abajo, en distintos niveles de gobierno. Por lo tanto, la gobernanza local no es más que los procesos de gestión pública que operan en el nivel más bajo de la dispersión del poder. La gobernanza local cubre el amplio espectro de temas y actores que influyen en la planificación y toma de decisiones políticas, económicas y de bienestar social, a nivel local (Bardhan y Mookherjee 2006). Según Navarro (2004), la gobernanza local puede ser entendida como el aumento en la intensidad de la interacción entre gobierno municipal y diferentes actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Bardhan y Mookherjee (2006) ahondan en la explicación de la gobernanza local y en cómo opera su diseño institucional. Para los autores, algunos de los elementos que configuran la gobernanza local incluyen patrones políticos, arreglos institucionales, mecanismos de rendición de cuentas, el grado de empoderamiento de la sociedad civil y la activación de capacidades para generar recursos locales. Dentro de los arreglos institucionales que conforman el diseño institucional de la gobernanza local, se encuentran los principios de subsidiariedad, autonomía y flexibilidad. El principio de subsidiariedad determina que la satisfacción de las necesidades de la población debe ser la responsabilidad del nivel de gobierno con capacidad y presencia en el nivel más cercano donde ellas se producen (Jonas 2001).

Por otro lado, la flexibilidad implica que las políticas del gobierno local se ajusten a las características y necesidades de la comunidad, es decir, que no se apliquen políticas de manera uniforme (Jonas 2001). Finalmente, el principio de autonomía garantiza que el gobierno local pueda ajustar su política y el diseño de las mismas a las necesidades y características únicas de la localidad. En otras palabras, asegura que las decisiones del gobierno local y sus políticas se rijan bajo los principios de subsidiariedad y flexibilidad, sin la injerencia de otros niveles de gobierno (Jonas 2001). De esta manera, la combinación consistente entre estos elementos da cuenta de lo complejo del diseño institucional a nivel local, pero permite evidenciar el rol de la gobernanza local dentro del proceso de descentralización. Es solo a partir de la dispersión de poder y

autoridad hacia los niveles inferiores de gobierno, que estos pueden adquirir mayor autonomía y activar sus capacidades para lograr una gestión pública eficiente y efectiva.

De hecho, para Peter y Pierre (2004), descentralizar es una forma de capitalizar la creciente profesionalidad de las autoridades locales. Los gobiernos locales y su creciente asertividad frente al gobierno central en varios niveles institucionales, es prueba de la autosuficiencia que ha ganado la gestión local, al contar con las capacidades organizativas necesarias para tomar decisiones autónomas con respecto a sus estrategias de movilización de recursos, sin tener que someterse al estado central (Peters y Pierre 2004).

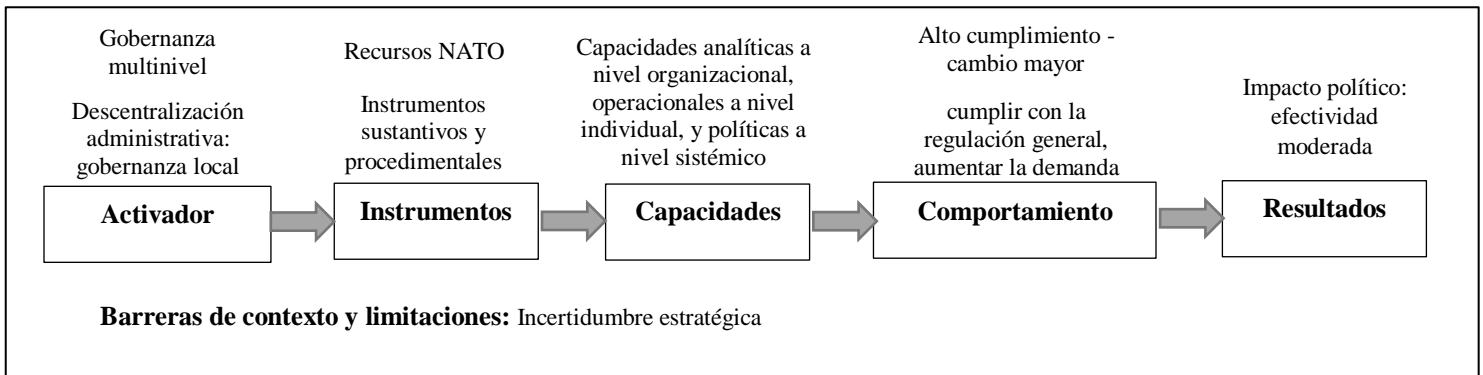
Finalmente, Schakel, Hooghe y Marks (2015) hacen hincapié en la necesidad de diferenciar entre gobernanza local y gobierno local. Si la gobernanza local se compone de los procesos políticos e institucionales a través de los cuales se toman e implementan decisiones a nivel subnacional; el término gobierno local denota instituciones gubernamentales a nivel local, que comprenden órganos representativos, órganos administrativos y las ramas locales del gobierno central.

1.4 Un mecanismo causal para comprender la relación gobernanza - efectividad

Entender la política en base a una cadena causal de factores interrelacionados que activan determinados mecanismos para influir en el cambio de comportamiento y arrojar un resultado de política, es importante para el análisis de efectividad o falla y para comprender el proceso mismo de operación y funcionamiento detrás de la creación de una política pública (Capano y Howlett 2020). Los mecanismos causales pueden ser entendidos como conceptos que permiten demostrar el proceso mediante el cual *algo* (sean entidades, actividades o procesos) es plenamente responsable de un fenómeno. Por lo tanto, adoptar una perspectiva mecanicista implica rediseñar el enfoque de aproximación a las políticas públicas para teorizar sobre su causalidad (Howlett 2019, Capano y Howlett 2020).

Una propuesta para alcanzar efectividad en el resultado de la política la ofrece la perspectiva mecanicista. Mediante la aplicación de esta perspectiva se puede comprender lo que realmente ocurre dentro de la *caja negra* de los procesos sociales. Es decir, que a través de la perspectiva mecanicista se comprende y analiza mejor el proceso de creación e implementación de la política con el fin de evaluar su efectividad. Esta perspectiva sugiere que los responsables de la formulación de políticas necesitan una teoría causal realista sobre lo que ocurre cuando se implementan las herramientas de política (Capano y Howlett 2019, 2-5).

Figura 2.1. Modelo cadena causal



Elaborado por la autora con base en la información de Capano y Howlett (2019)

1.4.1 La propuesta mecanicista del diseño de política

Esta investigación plantea una problemática en base al diseño de política, adoptando la teoría mecanicista propuesta por Capano y Howlett (2020) para abrir la caja negra en el diseño de política y entender su resultado, en este caso la efectividad del diseño de política. El propósito detrás de escoger la teoría mecanicista de Howlett y Capano, es también entenderla como una cadena causal, comprendiendo que su propuesta más allá de concebir la forma de un mecanismo donde A produce B y luego B produce C; pretende explicar como un activador o detonante puede desencadenar una serie de recursos e instrumentos que a su vez, pueden activar mecanismos de primer o segundo orden sobre el comportamiento de un grupo de individuos en específico, para conseguir un resultado determinado (falla o efectividad de la política).

Se resaltan dos elementos clave dentro de esta teoría: el primer elemento considera el tipo de gobernanza, incluyendo las capacidades y recursos disponibles por los gobiernos para implementar el diseño de la política deseado. El segundo elemento considera la selección de instrumentos de la política adecuados para poder activar las capacidades necesarias que guíen a un diseño efectivo de la misma (Capano y Howlett 2019). Dependiendo de la interacción entre estos dos elementos, la incidencia en el resultado de la política será de efectividad o falla. Se plantea, entonces, que la efectividad o falla de la política pública dependerá de la articulación entre los medios (instrumentos) planteados y los objetivos deseados, contemplando también el contexto, es decir, los niveles de riesgo e incertidumbre en el diseño de la política (Capano y Howlett 2019).

1.4.1.1. La descentralización administrativa como activador

El diseño institucional de la descentralización administrativa tiene como principio la subsidiariedad (Jonas 2001, Córdova 2018). Bajo este principio, el gobierno local busca brindar los bienes y servicios de una forma más directa, ya que puede entender con mayor cercanía las necesidades de la población. La flexibilidad también es clave, pues implica que las políticas del gobierno local se ajusten a las características y necesidades de la comunidad (Jonas 2001). Otro principio de la descentralización, que va de la mano con la subsidiariedad y la flexibilidad, es la autonomía (Jonas 2001).

La autonomía en la descentralización administrativa es clave, ya que permite al gobierno local diseñar sus políticas en base al principio de subsidiariedad y flexibilidad. Es decir, el gobierno local tiene mayor libertad en el diseño de políticas que cumplan con las necesidades de la comunidad. Al mismo tiempo, la autonomía le permite al gobierno local plantearse objetivos claros, coherentes y lógicos; y además, escoger un mix de instrumentos de política que sean consistentes con los objetivos establecidos.

En otras palabras, los principios de subsidiariedad, flexibilidad y autonomía que están bajo el diseño institucional de la descentralización administrativa, permiten activar un mix de instrumentos de política determinado, que funcione dentro de la cadena causal. A continuación, se explicará la combinación de instrumentos de política.

1.4.1.2 La selección de instrumentos y recursos dentro de la cadena causal

El mix de instrumentos que se activa, cuenta tanto con instrumentos sustantivos como procedimentales. Sin embargo, priman más los instrumentos sustantivos. Por ejemplo, se requieren mayores instrumentos sustantivos en la activación de recursos de nodalidad. Los recursos de nodalidad son imprescindibles en este mix, ya que afectan el comportamiento de los funcionarios a nivel local, además del grupo objeto de la política pública; a través del uso de información. En específico, los recursos de nodalidad necesarios son aquellos encargados de la diseminación de información, como: campañas de información, publicidad de servicio público, y estrategias de exhortación y persuasión moral (Howlett 2019). En menor medida, pero también son importantes las herramientas de recolección de conocimiento e información, mismas que son claves para influenciar en el comportamiento y pueden contribuir a una mejor formulación de

políticas. Para esto, son necesarias herramientas como: encuestas y sondeos, así como organismos o agencias estadísticas (Howlett 2019).

Del mismo modo, también se requieren mayores instrumentos sustantivos que procedimentales, en la activación de recursos de autoridad. Los instrumentos sustantivos son importantes para estos recursos porque permiten al gobierno local regular la política de manera más efectiva, incluyendo la promulgación de reglas vinculantes que influyeran en el comportamiento del grupo objetivo (Howlett 2019). Se requiere la activación de herramientas de regulación como estándares, permisos, prohibiciones y órdenes ejecutivas. En específico, son necesarios instrumentos de regulación directos, entre ellos: leyes, resoluciones administrativas, ordenanzas, estatutos y decretos (Howlett 2019).

Los instrumentos procedimentales de autoridad permiten asegurar la ejecución de ciertos requisitos procesales en la elaboración de la política pública. Muchos de estos instrumentos son usados para la activación selectiva de actores políticos y/o su movilización en el proceso de la política, asegurando la eficiencia y efectividad de las acciones del gobierno local. Entre los beneficios aportados por los instrumentos procedimentales de autoridad, están: identificación de problemas, adquisición de conocimiento, desarrollo de capacidades comunitarias, transparencia, evaluación y retroalimentación (Howlett 2019). Ejemplos concretos de los recursos de autoridad necesarios en esta activación son: consejos consultivos sectoriales y consultas públicas.

Por otro lado, los instrumentos sustantivos de tesoro también son clave en este mix. La importancia de estos instrumentos radica en la influencia que pueden tener en los actores para promover una actividad específica, mediante la provisión de incentivos financieros, así también como alejarlos mediante la imposición de costos o tarifas. Los recursos necesarios serán impuestos e impuestos especiales (Howlett 2019). Los instrumentos procedimentales también se incluirán, aunque en menor medida. Estos son importantes para controlar la articulación de sistemas de interés. Un ejemplo claro es la creación y financiamiento de think tanks y centros de investigación política (Howlett 2019).

Finalmente, para la activación de recursos de organización se necesitan, con el mismo grado de importancia, instrumentos sustantivos como procedimentales. Los instrumentos sustantivos de organización serán necesarios para dotar al personal de gobierno, de tal forma que al realizar sus funciones, los objetivos planteados puedan cumplirse. En específico, los recursos a activarse

serán las organizaciones de gobierno directas o también conocidas como agencias administrativas clásicas, que estarán a cargo de la entrega de bienes y servicios a nivel del gobierno local (Howlett 2019). Los instrumentos procedimentales de organización implicarán la dotación de personal, institucionalización y la ejecución de procedimientos internos para afectar el programa político del gobierno local con resultados óptimos. Serán necesarias herramientas de gestión de red, es decir, agencias ejecutivas centrales. Estas agencias son pequeñas unidades creadas para controlar iniciativas en un área determinada, mientras direccionan otras agencias administrativas (Howlett 2019).

En conjunto, este mix de instrumentos de política está conformado por instrumentos sustantivos y procedimentales de los cuatro recursos NATO. Sin embargo, ordenando jerárquicamente estos instrumentos, según su importancia, podemos argumentar que la activación de recursos de organización, con instrumentos sustantivos y procedimentales, a la par, irían en primer lugar. En segundo lugar, es imprescindible contar con instrumentos sustantivos de autoridad, y en menor grado con instrumentos procedimentales de autoridad. El tercer lugar es para los recursos de tesoro, que al igual que los de autoridad, requerirán de mayores instrumentos sustantivos que procedimentales. Y, finalmente, los recursos de nodalidad estarían en cuarto lugar, requiriendo solamente de instrumentos sustantivos. En base a este mix, se activará una configuración predeterminada de capacidades de política, que se explica a continuación.

1.4.1.3 Las capacidades de política dentro de la cadena causal

La jerarquía del mix de políticas presentado anteriormente, es clave para activar determinadas capacidades; que, junto con el diseño institucional de la descentralización administrativa, forman una configuración específica de capacidades de política en tres niveles de análisis: organizacional, individual y sistémico.

Debido a que el mix de instrumentos de política activado requiere, sobre todo, de instrumentos sustantivos y procedimentales de organización y autoridad; la configuración de capacidades de política requerirá de: capacidades analíticas a nivel organizacional, capacidades operacionales a nivel individual y capacidades políticas a nivel sistémico. Las capacidades analíticas a nivel organizacional son necesarias para adquirir y procesar la información y datos necesarios con el fin de cumplir con las funciones políticas. Estas capacidades incluyen la diseminación e

intercambio de información dentro y entre agencias administrativas, sistemas de información presupuestario y de recursos humanos (Mukherjee y Bali 2019; Howlett y Ramesh 2016).

Las capacidades operacionales a nivel individual permitirán al personal desempeñar funciones de gestión y liderazgo, planificar, presupuestar, delegar, dirigir y coordinar. Además, estas capacidades son necesarias para la negociación y resolución de conflictos (Mukherjee y Bali 2019; Howlett y Ramesh 2016). Por último, las capacidades políticas a nivel sistémico son competencias que permitirán la participación de grupos interesadas en el proceso de la política para aumentar el apoyo público y la legitimidad (Mukherjee y Bali 2019)

1.4.1.4 El cambio de comportamiento en los actores

De acuerdo con la calibración de capacidades políticas detallada anteriormente y en consistencia con el mix de instrumentos de política, se evidencia que al existir altas capacidades políticas de legitimidad, y capacidades analíticas para la diseminación de información a nivel organizacional; es posible esperar altos niveles de cumplimiento y aceptación por parte del grupo objeto de la política y los funcionarios del gobierno a nivel local (Capano y Howlett 2020). De manera general, se espera una mejor disposición para ejecutar funciones por parte del gobierno local. Y, en cuanto al grupo objeto de la política, se espera que cumplan con las regulaciones generales y que incidan en el crecimiento de demanda frente a los servicios prestados por el gobierno local.

“La educación es como el cincelado que da el escultor a la piedra o madera para taller su obra: es un esfuerzo cotidiano, dedicado, afectivo, sistemático, perseverante, persistente, (...), para lograr una identidad de sujeto, que agrupad, conforme una identidad social”

Alfredo Vera Arrata

Capítulo 2. La descentralización educativa: un acercamiento a la política educativa local del Distrito Metropolitano de Quito

Este capítulo plantea abordar la descentralización educativa y su implementación en América Latina de manera breve, hasta llegar a un análisis a nivel micro sobre la operatividad de la descentralización educativa en el Ecuador y en nuestro caso de estudio, la ciudad de Quito. Esta exploración busca conectar a la descentralización con la gobernanza a nivel local, de tal forma que se caracterice a la política pública de educación, y de manera específica, a la política de educación municipal.

2.1 La descentralización educativa: abordando la política pública de educación municipal

La descentralización educativa busca la transferencia de poder, autoridad, responsabilidades, funciones y recursos en materia de educación, desde el gobierno central hasta el gobierno local, de tal forma que el gobierno local asuma la administración de centros educativos y se involucre en el diseño e implementación de políticas públicas de educación. Este proceso de transferencia, da paso a la municipalización de la educación, procedimiento en el cual el municipio de determinada localidad asume oficialmente las competencias en materia de educación y de la política pública educativa local. Este proceso y lo que conlleva la creación e implementación de la política pública de educación, será explorado con más detalle a continuación.

2.1.2 La descentralización educativa

Una educación de calidad es clave para el desarrollo al ser capaz de aumentar la eficiencia de una persona para la producción de bienes y servicios, mientras permite el incremento de sus propios ingresos y contribuye al mejoramiento de la producción económica (Sen 1999). Una educación de calidad es la pieza clave para el desarrollo del capital humano y el crecimiento económico. La descentralización de la educación ha intentado cumplir con este propósito, buscando brindar una mayor calidad educativa para los sectores populares, a través de la autonomía dada a los municipios para administrar la gestión escolar en base a las necesidades locales de los centros de estudio.

Se dice que los procesos de descentralización ofrecen mayor grado de democracia y participación, acercando la gestión a la ciudadanía y mejorando los servicios de atención educativa (Blanch 2011, 26). Sin embargo, “las municipalidades no han tenido, en la práctica, el ejercicio de la participación en las decisiones que les afectan, ni intervención en las propuestas o políticas educativas; estas decisiones son tomadas por los Ministerios de Educación desde el gobierno central. Las coordinaciones no establecen responsabilidades claras para cada uno de los niveles subnacionales de gobierno” (Castro-Paredes 2012, 91). De hecho, usualmente, los niveles subnacionales ejecutan mandatos educacionales emanados desde el gobierno central y no generan, aunque sea parcialmente, políticas educativas ajustadas a la localidad (Castro-Paredes 2012, 86). Por ello, el traspaso total de la autoridad tiene mayor probabilidad de éxito, en comparación con la delegación de autoridad, esto ya que la primera opción brinda mayor continuidad al proceso de cambio (Hanson 1997).

En base a estas experiencias, García Rubio (2015) argumenta que la descentralización educativa hacia los centros de estudio tiene mejores efectos en cuanto a la calidad de la enseñanza. Esto, ya que este tipo de descentralización reconoce que cada centro educativo está en un entorno social diferente, al que necesariamente se debe adaptar para ofrecer una educación más equitativa y de calidad. Es decir, esta descentralización ofrece una mayor proximidad con el ciudadano, el alumnado y al profesorado (García Rubio 2015, 206). Una institución educativa con más autonomía adquiere mayor conocimiento de los recursos humanos, económicos y materiales de los que dispone y, por tanto, es más responsable en cuanto al valor y uso que le da a los mismos (Blanch 2011, 26). Brindar mayor autonomía a los centros educativos los capacita para identificar sus propias necesidades e insuficiencias y poder solventarlas (Blanch 2011, 26).

Hanson (1997) concuerda con los académicos pro descentralización educativa hacia los centros de estudios. Él asegura que la descentralización no se crea solamente aprobando una ley; por el contrario, debe ser construida superando una serie de desafíos tanto a nivel central como en cada uno de los niveles desconcentrados de las localidades. Para ello, dice, deberían abandonarse viejas conductas y actividades de centralización educativa que se han arraigado por largo tiempo, mientras se promueve y recompensa las iniciativas locales a nivel de educación. Dentro de los objetivos de la descentralización educativa están el ofrecer mayor eficiencia administrativa, lograr una redistribución de la responsabilidad financiera, devolver a las localidades el control educativo y mejorar la calidad de la educación (Hanson 1997).

En cuanto a financiamiento, se recomienda que el gobierno local administre su propio presupuesto, ya que de esta forma las decisiones a nivel educativo son autónomas, más rápidas, informadas, flexibles y sensibles a las necesidades locales. Cuando el financiamiento de la educación depende del presupuesto del gobierno central, las iniciativas locales se ven significativamente reducidas (Hanson 1997). La fórmula secreta para un buen proceso de descentralización deberá tener al menos cuatro componentes, según Hanson (1997). Estos son desregulación, autonomía, liderazgo de las escuelas locales y responsabilidad local por los resultados académicos a ser obtenidos.

2.1.2.1 La descentralización educativa en América Latina

La administración de la educación en América Latina, por parte del Estado, ha sido deficiente; por consiguiente, la mayoría de los diagnósticos hechos en la región señalan que es necesario mejorar la calidad de la misma. Varios países coincidieron en que, el problema en la administración estatal de la educación obedecía a temas puntuales como el financiamiento, el manejo del talento humano, la pedagogía, la planificación curricular y la oferta del servicio educativo. A partir de este hallazgo, la región inicia procesos para transferir la administración de los planteles y de los subsistemas provinciales y/o cantonales de educación; de tal forma que éstos sean administrados por los poderes seccionales – municipales (Vera 1997).

Si bien la mayoría de los países de América Latina empezaron sus procesos de descentralización educativas en la década de los 70 y 80, en el Ecuador se produjo un proceso inverso. En la década de 1970, por razones de carácter económico, para ahorrar los recursos en educación tras la bonanza económica por el hallazgo de petróleo, se genera un mecanismo de nacionalización de los planteles educativos que consistía en transferir su administración al gobierno central (Ministerio de Educación) para que éste asumiese los presupuestos de la infraestructura y de las nóminas de personal de todos los establecimientos que estaban bajo la jurisdicción de las municipalidades.

Sin embargo, ya para la década de los 80, las autoridades y educadores reconocen las falencias de un sistema de educación centralizado (Vera 1997, 89). Desde entonces, se reivindica como plataforma de lucha la necesidad de una descentralización administrativa, entendiendo que para mejorar la calidad educativa no era necesario solamente la transferencia de establecimientos

educativos a los gobiernos seccionales, a través de la descentralización administrativa; sino también considerar la implementación de una descentralización pedagógica (Vera 1997, 90).

Existen diversas modalidades y estrategias que han sido aplicadas por países de la región para llevar a cabo esta descentralización. Por ejemplo, la descentralización ocurre del centro a los estados o provincias en países federales como Argentina, Brasil y México; de los estados hacia los municipios en Brasil, Chile, Colombia y México; o directamente a las escuelas, como sucede en Brasil, Colombia, El Salvador, Nicaragua y Ecuador. En cada país la descentralización educativa ocurre hacia uno a varios niveles, incluso de forma simultánea (Cabrera y Espinoza 2008, 14). No obstante, autores como García Rubio (2015) critican la forma en la que se lleva a cabo la descentralización educativa en la práctica, argumentando que no existen límites claros en cuanto a las competencias, autonomía y recursos con los que cuentan cada órgano en los diferentes niveles de gobierno.

Según Herdoíza (2011), la experiencia de la educación municipal en la ciudad de Quito permite reconocer que la descentralización hacia los centros de estudio presenta buenos resultados. Dentro de las ventajas de este tipo de descentralización está la incorporación de los ciudadanos a la vida política del municipio y la autonomía para la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas. Las ventajas de tipo administrativo radican en la agilización en la toma de decisiones y la disminución de la burocracia (Herdoíza 2011, 59-60).

En Argentina, por ejemplo, la descentralización se presentó al inicio como un instrumento de política educativa que cuestionó la planificación centralizada de la educación, aunque terminó siendo una medida vinculada con los problemas económicos del país. En otras palabras, la descentralización educativa respondió más a la necesidad de reducir la participación del gasto público trasladándolo a los actores locales. Si bien el discurso oficial privilegió los aspectos educativos tales como mayor democratización, calidad y eficacia como los motores de la transferencia; en realidad, la descentralización ha estado acompañada por una ideología que hizo de la austeridad financiera del sector público una condición necesaria para el progreso (Rodrigo 2006, 94).

Por otro lado, en Chile, a pesar de la descentralización educativa llevada a cabo, “las prácticas siguen centralizadas en el Ministerio rector a través de rutinas verticales y estandarizadas”. En este país, la municipalización de la educación se formalizó mediante un convenio entre el

Ministerio de Educación y el gobierno local, sobre la base de dos estructuras orgánicas municipales. Una de las estructuras es de administración directa, funciona a partir de departamentos de administración de la educación municipal. La segunda estructura funciona como administración delegada, a partir de corporaciones municipales de educación (Castro-Paredes 2012, 85). Dentro de las funciones que asume la municipalización de la educación en Chile, están: la administración de establecimientos de educación primaria (incluyendo la provisión del servicio, contratación y despido del personal, financiamiento, supervisión pedagógica); la administración de servicios sociales de deporte y recreación; el establecimiento de planes anuales de desarrollo; y, la elaboración y aprobación del currículum (Castro-Paredes 2012, 86).

México comenzó a descentralizar el sistema educativo a partir de la promulgación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, llevado a cabo en 1992. No obstante, el D.F. es el único de los estados de México donde los servicios educativos continúan siendo federales, manteniendo a su cargo servicios educativos propios a nivel medio y superior. En el D.F. se mantienen dos lógicas diferentes de trabajo; en este sentido, se han hecho propuestas desde el centro a los espacios locales, pero también se han recuperado demandas locales de algunas de sus delegaciones para construir programas comunes a todo el Distrito Federal (Messina 2008, 15).

En Perú, “los niveles intermedios tienen directa incidencia sobre lo que ocurre en las instituciones educativas; no solo porque son transmisores y ejecutores de las políticas centralizadas del Estado, sino porque se trata de instancias desconcentradas desde donde se definen y se moldean las decisiones que conciernen a la calidad y la equidad educativa” (Valdivia y Díaz 2008, 275). De acuerdo con la normativa vigente, la educación en Perú funciona bajo un sistema desconcentrado, donde los organismos intermedios del sistema educativo, llamadas Direcciones Regionales de Educación, dependen del gobierno regional tienen una dependencia técnico funcional con el Ministerio de Educación. Por otro lado, las Unidades de Gestión Educativa Local son un nivel desconcentrado inferior, que administran las instituciones educativas y proporcionan el soporte técnico pedagógico, institucional y administrativo (Valdivia y Díaz 2008, Alcázar y Valdivia 2011).

También en Brasil, la enseñanza pública básica es responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales, asumiendo la jurisdicción que antes mantenía el Ministerio Federal de Educación. Como consecuencia de ello, las escuelas públicas cuya cobertura alcanza a aproximadamente 44 millones de niños, están bajo la administración y control de los 27 gobiernos estatales y de los 5.561 municipios, quienes son los encargados de emprender las reformas y mejoras deseadas para mantener una buena calidad educativa. La descentralización incluye un programa de fortalecimiento institucional para las secretarías regionales, buscando desarrollar su capacidad de apoyo para impulsar una estrategia de fortalecimiento entre los distintos niveles de gobierno (Horn 2002).

2.1.3 De la descentralización educativa a una política pública de educación municipal (a nivel local)

Históricamente, los sistemas educativos han sido diseñados para operar “en base a esquemas de gestión centralizados, en los que las instancias centrales (nacionales y/o provinciales) deciden sobre los aspectos sustantivos de la operación del sistema, mientras que las instancias intermedias y locales (incluyendo a las instituciones educativas) juegan roles pasivos, limitándose a la implementación de las decisiones tomadas en los niveles superiores” (Astorga et al. 2007). No obstante, una de las principales consecuencias de este modelo es, justamente, los problemas de implementación. Esto, ya que las localidades muchas veces se encuentran con realidades específicas, poco aplicables a la política diseñada de manera universal por el gobierno central (Astorga et al. 2007). A partir de estas diferencias y fallas de implementación, como ya se expuso anteriormente, varios países de América latina decidieron empezar procesos de descentralización educativa.

La descentralización educativa nace a partir de las reformas institucionales que se dan en la región latinoamericana desde la década de 1980 con el objetivo de frenar la crisis fiscal. En este contexto, se inició un conjunto de procesos enfocados en la descentralización de los sistemas educativos (Herdoíza 2011, 27; Cabrera y Espinoza 2008; García Rubio 2015). Casi todos los países de la región iniciaron procesos de descentralización administrativa y pedagógica. La descentralización en la toma de decisiones también se incorporó para dar mayor autonomía e incentivar la participación local y familiar en el ámbito educativo y socio político, incluyendo una adaptación en los currículos en función de las realidades territoriales (Cabrera y Espinoza 2008, 13). Sin embargo, Rodrigo (2006) argumenta que, ya que las medidas de descentralización

partieron, fundamentalmente, desde la necesidad de reducir el gasto público nacional en educación, trasladándola a los actores regionales; realmente los objetivos finales esperados como calidad, eficiencia y democratización, no fueron alcanzados (90).

Sin embargo, no parece haber evidencias claras de que la descentralización haya implicado una mejora en la provisión del servicio educativo. Para García Rubio (2015, 215), la descentralización educativa se debe fomentar más a partir de cuestiones académicas de eficiencia y calidad, que en base a cuestiones político-económicas. En algunas ciudades de América Latina la descentralización educativa no tuvo buenos resultados, ya que las políticas se implantaron sin un estudio previo y con una mínima planificación, logrando recentralizar las funciones educativas y disminuir la autonomía en los gobiernos (Rodrigo 2006, 97).

Frente a esta problemática, Astorga et al. (2007) propone que la solución a este tipo de problemas está en la creación de políticas públicas de educación que corrijan las externalidades de la descentralización, fortaleciendo las capacidades de los actores locales, no limitándolos burocráticamente. En un sistema tan complejo como el educativo, es preciso pasar de políticas educativas nacionales (que han de implementarse a nivel local), a un sistema que empodere a los actores locales para que tomen sus propias decisiones, a partir de su propio conocimiento sobre la realidad de las personas a las que la escuela sirve. En otras palabras, combinar estrategias top-down y bottom-up (Astorga et al. 2007, 97-98).

La forma mediante la cual estas estrategias pueden combinarse es a través de la estabilidad del gobierno local y de su capacidad para encargarse del diseño e implementación de políticas públicas de educación, mediante una municipalización de la educación, en la cual el gobierno local asume las competencias que les han sido otorgadas en procesos de descentralización y/o desconcentración; haciéndose cargo de la administración y control de los establecimientos educativos que se encuentren en su jurisdicción territorial. Messina et al. (2008) caracteriza al menos tres tipos de educación municipal, en base a las cuales se articula la política pública local. Los autores se refieren a la adopción de las competencias en el campo educativo por parte de los gobiernos locales, como la *municipalización de la educación*.

Una de las modalidades de la municipalización es cuando el municipio asume el control y administración de toda la educación, en uno o más niveles. La segunda modalidad se caracteriza por un control compartido entre el gobierno central o federal/estatal y el gobierno local.

Finalmente, el tercer caso de municipalización atiende al control de programas específicos como alimentación escolar, transporte o infraestructura, por citar algunos ejemplos (Messina et al. 2008, 64). A pesar de las distintas modalidades que pueda tener la municipalización de la educación en los distintos países de Latinoamérica, puede reconocerse el expreso interés de la población en la educación municipal debido a su naturaleza pública pero dirigida y coordinada por los gobiernos locales (municipios) donde se encuentra ubicado el centro educativo (Benito Gil 2017).

2.1.4 Las políticas públicas de educación: una revisión de la literatura

La educación al estar dentro de las políticas sociales de bienestar, se encuentra dentro de los derechos de tercera generación y es considerada imprescindible para una sociedad más igualitaria (Singh 2015). La literatura relevante al tema de educación es bastante extensa, abarcando temas como la cohesión social (Engel, Kington y Mleczko 2013), la calidad de la educación (Espinosa 2011), la educación intercultural (Stefoni, Stang y Riedemann 2016), entre otros. Solga (2014) afirma que el capital humano es uno de los factores más importantes para la productividad, el crecimiento económico y la prosperidad social. Por ende, considera a la educación, la manera más eficaz de combatir la pobreza y promover la igualdad social. Olmedo y Grau (2011) junto con Goetschel (2008), ven a la educación, como la principal vía para el desarrollo de capital cultural y como una garantía para llegar a tener una posición social privilegiada.

Las políticas públicas de educación son una herramienta clave para que el Estado y los distintos gobiernos seccionales y locales *puedan hacer de la educación el capital esencial que incida en la movilidad social de los niños, niñas y adolescentes de las actuales y futuras generaciones. No obstante*, según Astorga et al. (2007), “muchos de los esfuerzos destinados a modificar insumos o estructuras se han mostrado insuficientes para transformar las prácticas pedagógicas y lograr mejores aprendizajes [para una mejor calidad educativa]”. Por ello, Astorga et al. sugieren que “las políticas educativas pasen a ser políticas de Estado, socialmente concertadas a partir de la puesta en marcha de procesos efectivos de participación”. Para Astorga et al., la firmeza institucional necesaria para políticas educativas efectivas, se construye a partir de un acuerdo informado y mantenido entre todos los ciudadanos (2007, 83).

Otra característica de las políticas públicas, según los autores, es que éstas deben ser integrales e integradas, es decir, deben abordar de forma comprehensiva el fenómeno educativo,

desarrollando acciones orientadas a eliminar los factores internos y/o externos que impiden tener una educación de calidad en igualdad de condiciones. En tercer lugar, resulta primordial la adopción de políticas con un enfoque de derechos, sobre todo, teniendo en cuenta que este enfoque es la piedra miliar de las políticas educativas y la razón de ser de la acción pública en educación (Astorga et al. 2007, 83-84).

Además de las características antes expuestas, Astorga et al. (2007) proponen un conjunto de políticas públicas educativas necesarias para lograr una educación de calidad:

Una de las primeras políticas propuestas por los autores es “*garantizar el derecho universal a una educación de calidad*” (Astorga et al. 2007, 85). Para cumplir con esto, es imprescindible que el Estado provea servicios educativos accesibles; “defina criterios básicos de calidad; fortalezca las escuelas públicas; y, cree mecanismos de concertación con sectores del gobierno y la sociedad civil para abordar las causas que generan desigualdad fuera de los sistemas educativos” (Astorga et al. 2007, 86).

Además, se plantea “[*llegar a construir*] *políticas públicas integrales que consideran la diversidad con cohesión social*” (Astorga et al. 2007, 88). Para aplicar esta política pública, sin embargo, es necesario transitar desde un enfoque homogeneizador (en el que se ofrece lo mismo a todos), hacia uno que considere la diversidad de identidades, necesidades y capacidades de los estudiantes, comprendiendo que estas diferencias enriquecen los procesos de enseñanza y aprendizaje. Entre las medidas sugeridas para que las políticas de educación alcancen este objetivo, están: la diversificación de la oferta educativa; adaptaciones curriculares; educación intercultural; jornada escolar y calendarios flexibles según zonas y necesidades; docentes preparados para trabajar en diferentes contextos; y una redistribución de la inversión en educación (Astorga et al. 2007, 88-89).

Otra política de educación sugerida por Astorga et al. es *enfaticar y garantizar la inclusión* (Astorga et al. 2007, 90). La poca planificación existente para construir experiencias educativas para los alumnos que provienen de culturas distintas a la escolar o que tienen necesidades educativas especiales, excluye a muchos de las oportunidades educativas básicas. Por ello, es necesario dar prioridad en el acceso a programas de educación a los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, mediante escuelas con aulas diversificadas y sistemas de apoyo

para la identificación y atención de diferentes dificultades de aprendizaje (Astorga et al. 2007, 91).

Otra de las políticas sugeridas por Astorga et al. es una “*distribución equitativa de recursos para una educación pública gratuita y de calidad*” (Astorga et al. 2007, 93). Es necesario crear un pacto nacional que permita incrementar los recursos asignados a la educación, mediante la asignación y el incremento de los recursos públicos. Aunque, también es necesario impulsar las transformaciones necesarias en los aspectos normativos, para evitar la rigidez e ineficiencia en la prestación del servicio educativo (Astorga et al. 2007, 94). Para Astorga et al. (2007) es imprescindible “*promover políticas para el fortalecimiento de la profesión docente*”. Para realmente lograr un cambio en la educación, se necesita impulsar políticas que fortalezcan los sistemas de carrera docente a través de procesos de evaluación continuos, mecanismos de desarrollo profesional y remuneraciones justas.

2.1.5 Importancia del currículo para una educación de calidad

Las reformas educativas emprendidas en los sistemas de educación conllevan, por lo general, el diseño de nuevas propuestas curriculares. No obstante, de acuerdo a Astorga et al. (2007, 96-97), la estrategia para tener una educación de calidad no depende solamente en diseñar de nuevos currículos, “sino de crear las condiciones que permitan su concreción en las aulas y la transformación de las prácticas educativas para que se generen más y mejores aprendizajes”.

Para cumplir con esta lógica, se debe entender al currículo como un elemento abierto y dinámico que deben ser actualizado de forma permanente, y sometido a evaluaciones continuas. Astorga et al. (2007) y Vera (1997) concuerdan en que un diseño curricular flexible es más fructífero que realizar cambios radicales con cada nueva administración que asume la administración del sistema educativo. Además, añaden la importancia de evaluar y actualizar los currículos, promoviendo la participación de los docentes y otros actores sociales.

Vera (1997) sugiere que un currículo no puede tener una estructura universal, en otras palabras, el currículo no puede ser el mismo para las instituciones educativas a nivel urbano y para las escuelas de la ruralidad; así como el mismo currículo no puede ser aplicado de igual manera la región Sierra, como en la Costa o la Amazonía. Una universalización del currículo no es eficaz según Vera (1997, 66-67), debido a que el diseño curricular debería incluir contenidos sobre la identidad de los estudiantes; con temáticas que resalten su identidad local, regional y cultural y

que permita al estudiante integrarse con la comunidad local (66-67). Las consideraciones de Hanson (1997) acerca del currículo y su relación con la toma de decisiones, se unen a lo propuesto por Vera (1997). De acuerdo con Hanson (1997), si la toma de decisiones se encuentra más cercana al nivel de la escuela, el currículum reflejará mayor cercanía con la realidad local, generará mayor sentido de pertenencia, aumentará la motivación de la comunidad educativa y estimulará la participación de los padres de familia.

En este sentido, Astorga et al. (2007, 100) añade que el currículo debe ser pensado y desarrollado para todos los estudiantes y no sólo para aquellas que provienen de clases dominantes, lo cual implica considerar los siguientes aspectos en el diseño curricular: pensar en contenidos que refuercen la educación intercultural para todos y el aprendizaje entre culturas; emplear diseños abiertos y flexibles que puedan ser enriquecidos y adaptados a las necesidades y características de las personas y los contextos en los que se desenvuelven; y sistemas de asesoramiento para apoyar a los equipos docentes en los procesos de adaptación y enriquecimiento curricular.

2.2 La política pública de educación municipal en el Distrito Metropolitano de Quito

Uno de los objetivos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) ha sido el desarrollar políticas públicas locales en educación, que garanticen una oferta educativa de calidad, calidez y pertinencia con los cambios sociales y con los desafíos que presenta la sociedad contemporánea. En este sentido, el municipio ha diseñado e implementado políticas educativas a nivel local, administrando de esta forma el servicio de educación para los ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).

La SEMQ es el organismo técnico-pedagógico que administra la educación y construye políticas locales en materia educativa, enmarcadas dentro de las políticas públicas desarrolladas a nivel nacional desde el Ministerio de Educación. Estas políticas se ejecutan desde las 20 unidades educativas municipales de educación básica, básica superior y bachillerato que forman parte del sistema de educación municipal del DMQ. A su vez, los centros educativos tienen como objetivo ofertar una educación de calidad, basada en los principios de identidad, equidad, pertinencia y eficiencia; a través de la participación de la sociedad civil en la construcción e implementación de la propuesta educativa, de tal manera que esta sea inclusiva (Herdoíza 2011, 70).

2.2.1 Descentralización y desconcentración en el sistema de educación ecuatoriano

La descentralización en el Ecuador se puede revisar a partir de tres eventos coyunturales. El primer momento comienza en la década de los 90 debido a la crisis del Estado central, llegando a un primer acuerdo normativo frente a la descentralización, con la Ley de Modernización del Estado, la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto General del Estado y la Ley de Descentralización y Participación Social en el año 1997. El segundo evento se concreta con el reconocimiento de la descentralización como política estatal, en donde se evidencia que todas las competencias son descentralizables (incluida la educación), excepto las expresamente señaladas, contenidas en la Constitución de 1998. Este segundo momento se extiende con la formulación del Primer Plan de Descentralización y la expedición del reglamento a la Ley de Descentralización en el 2001, ante las demandas de autonomía por parte cinco provincias. Y, el tercer momento se relaciona con la nueva normativa que nace con el COOTAD, misma que delimita otras competencias y enuncia varios elementos para concebir la administración de los territorios (Herdoíza 2011, 58-59; Velástegui 2020).

En el Ecuador, la descentralización de los servicios educativos ha sido relacionada principalmente “con los aspectos vinculados a la crisis fiscal, al endeudamiento externo, a la excesiva burocratización del aparato público y la falta de capacidad de los Estados para atender las demandas del conjunto de la sociedad”. Así, los factores fiscales tomaron mayor importancia frente a la necesidad de repensar globalmente el nuevo tipo de articulación entre el Estado central y los gobiernos locales. En este sentido, se dio paso a un conjunto de procesos destinados a descentralizar los sistemas educativos, con el objetivo común de paliar la crisis fiscal (Herdoíza 2011, 58). En este contexto, los autores Vásconez, Córdoba y Muñoz (2005, 60) aseguran que "el tipo de reforma social más común en la década de 1980 fue reducir el gasto del gobierno central en la educación, mediante la descentralización de las decisiones [la gestión de la educación] y en menor medida, del financiamiento de la educación".

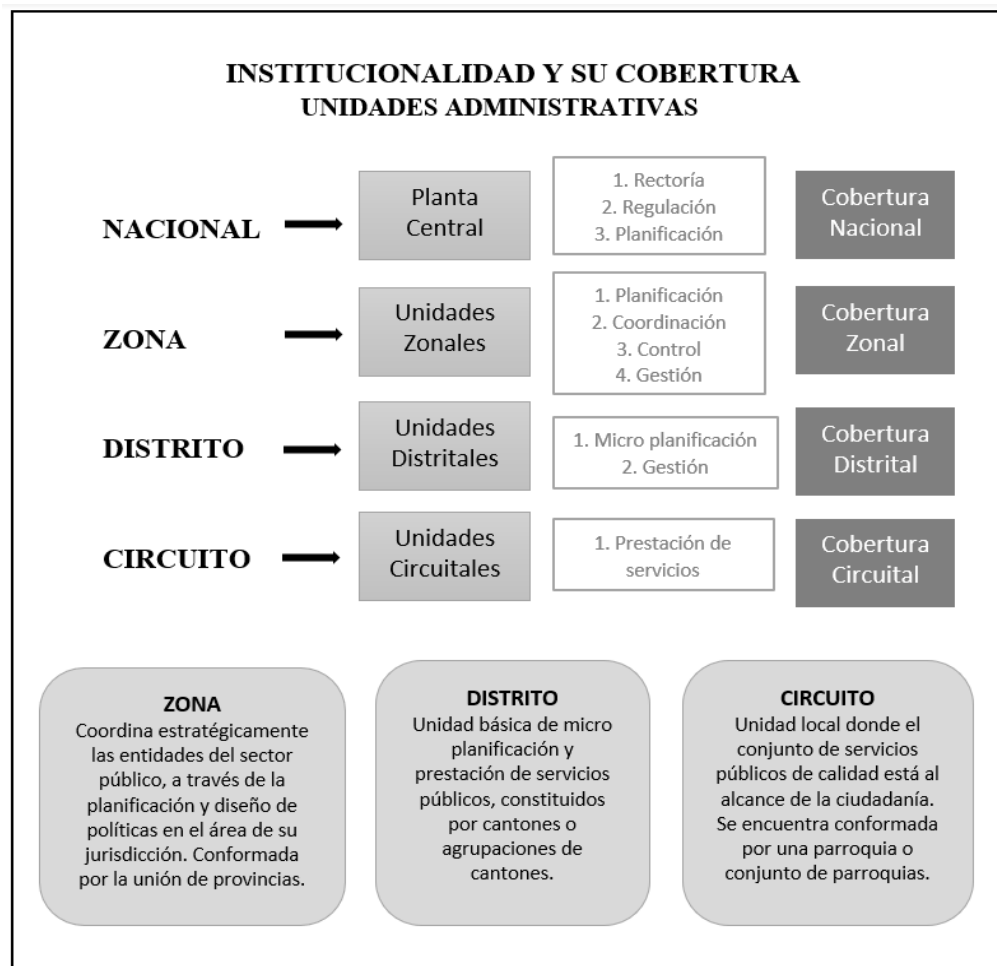
Sin embargo, en el Ecuador, la descentralización educativa nunca ha incluido el control y administración completa por parte de la autoridad local, de todas las instituciones educativas que se encuentran ubicadas en el territorio que rigen. Más bien, los municipios locales en ciertos cantones, como en el caso tradicional de Quito, asumieron la administración de un régimen escolar. Este régimen escolar correspondía a un subsistema de educación municipal, caracterizado por el control financiero, administrativo y pedagógico de un número reducido de

instituciones educativas municipales. El subsistema de educación municipal tenía durante este periodo, la autonomía y flexibilidad para controlar financiamiento, selección del talento humano, administración pedagógica y curricular y procesos de manejo administrativo de las instituciones de manera general.² El régimen escolar que otorgaba al MDMQ y en específico, a su Secretaria de Educación, las competencias para poder manejar el subsistema de educación municipal, llega a su fin en el 2008, tras el cambio de gobierno y la profunda transformación que enfrenta la normativa vigente a la fecha, así como las competencias a cargo de las entidades estatales en todos los niveles de gobierno.

En 2008, se plantea una reestructuración del Sistema Nacional de Educación con el fin de fortalecer la funcionalidad del sector público, su capacidad rectora y los procesos de descentralización y desconcentración. Esta reestructuración implica un giro importante para el Ministerio de Educación, quien pasa a asumir la rectoría del Sistema Nacional de Educación, lo que significa que tendrá la función de diseñar, evaluar e implementar las políticas públicas de educación. De esta forma, las políticas de educación se vuelven una competencia exclusiva del gobierno central, enlazadas con las atribuciones que posee la autoridad educativa nacional en materia de educación (Benito Gil 2018). Este cambio también involucró profundas transformaciones a nivel ideológico, buscando dejar la conducción de la rectoría de la educación, su estructura y organización netamente en las manos del gobierno central a través de su ente competente, así como descentralizar y desconcentrar las competencias a través de distintas unidades administrativas, como se explica en la *Figura 2*. (Benito Gil 2018, 91).

² Richard Fierro, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo y junio de 2021.
Patricio Baquero, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.

Figura 3.2. Institucionalidad del sector público y su cobertura a partir de unidades administrativas



Elaborado por la autora con base en Benito Gil (2018).

A partir de los cambios ocurridos en el Sistema Nacional de Educación en el 2008, además de la puesta en marcha de nuevos cuerpos legales como el COOTAD y la LOEI, desaparece el régimen escolar regentado por el MDMQ y se dictamina el cambio de las instituciones educativas municipales a instituciones fiscales, bajo la rectoría del Ministerio de Educación. De esta manera, varias de las competencias y de la autonomía que tenía el municipio y su Secretaria de Educación sobre las escuelas y colegios municipales desaparece. Tras un proceso de lucha por parte de autoridades, funcionarios, profesores, estudiantes, padres y madres de familia de las instituciones de educación municipal del DMQ, la Asamblea decide mantener la educación municipal y no absolverla bajo la educación fiscal nacional. No obstante, varias de las competencias no fueron devueltas.

Actualmente, el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) del DMQ no cuenta con facultades de regulación, planificación, control y gestión de instituciones educativas puesto que ningún instrumento de la normativa nacional le ha otorgado competencias exclusivas en materia de educación. Ahora, el MDMQ y la Secretaría de Educación del cabildo deben regirse bajo la normativa nacional del Ministerio de Educación y solamente tiene autonomía en cuanto a la administración de los centros de educación municipal, que comprende temas como la elección del talento humano y la administración de sus recursos financieros, pero no tienen control del currículum ni sobre la construcción pedagógica del mismo. Aun así, la SEMQ tiene bajo su cargo el diseño de la política de educación local, además de la administración de los centros de educación municipal mediante la figura de la transferencia competencias concurrentes, según lo establecido en el artículo 116 del COOTAD (Vlasteguí 2008).³ Mayores detalles sobre el diseño de la política se ofrecerá en el siguiente capítulo.

Específicamente, en el artículo 55 del COOTAD se establecen las competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal, dentro de las cuales está la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Por otro lado, en el artículo 138 se establece como facultad exclusiva del gobierno central la rectoría y definición de las políticas nacionales de salud y educación. No obstante, se aclara que el ejercicio de estas competencias no excluirá la gestión concurrente con los gobiernos autónomos descentralizados en la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física, así como actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, en el marco de los sistemas nacionales correspondientes. Así mismo, el artículo 138 dicta que corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en el marco de la planificación concurrente con la entidad rectora, construir la infraestructura y los equipamientos físicos de salud y educación, con sujeción a la regulación emitida por la autoridad nacional. Además, enfatiza en que cada nivel de gobierno será responsable del mantenimiento y equipamiento de lo que administre.

³ Richard Fierro, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo y junio de 2021.
Patricio Baquero, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.
Fernando Cueva, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.

2.2.2 Trayectoria y cobertura de la educación municipal en el Distrito Metropolitano de Quito

La trayectoria del Cabildo quiteño en la educación ha tenido gran importancia a través del tiempo. A finales del siglo XIX, el municipio sostenía a las escuelas confesionales más importantes y prestigiadas de la ciudad. Por ejemplo, el Cabildo financiaba las construcciones escolares de instrucción primaria en las parroquias rurales. Además, destinaba recursos para estimular el trabajo escolar, ayudando a los estudiantes más necesitados. Invertía en útiles escolares, sueldos, amoblamiento de los centros escolares, y en el arrendamiento de locales para las escuelas del gobierno central. En esta época, la relación entre el gobierno central y el municipio en el aspecto educativo, se caracterizaba por dos elementos clave: la corresponsabilidad y la cooperación (Crespo y Ortiz 1998, 9-10).

La tendencia de Quito hacia los establecimientos municipales es evidente, pues de los 116 locales destinados para escuelas nacionales, en total, en el cantón Quito, 18 eran de propiedad del municipio. Esta preferencia marcada, se inscribe al inicio en una educación municipal empeñada en formar a los niños, adolescentes y jóvenes en algún tipo de profesión u oficio (Crespo y Ortiz 1998, 68). La educación municipal en la ciudad de Quito fue orientada desde sus orígenes hacia los sectores sociales populares, cubriendo al inicio un nicho educativo desatendido y profundamente valioso: la educación para el trabajo, es decir la educación en artes y oficios (Crespo y Ortiz 1998, 69).

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la educación municipal en Quito adquiere los rasgos que mantiene hasta la actualidad, en cuanto a la administración y al tipo de establecimientos. Luego, la gestión municipal continúa, con la creación de nuevos establecimientos educativos que atienden a un alto porcentaje de estudiantes y mantienen la tradición de excelencia que ha caracterizado a la acción educativa local y le ha merecido la confianza ciudadana (Crespo y Ortiz 1998, 70).

La educación municipal en la ciudad de Quito aún conserva, desde sus inicios, 3 valores importantes: equidad, calidad y calidez en la educación; con la finalidad de atender a las clases sociales populares de la ciudad.⁴ Además, la educación municipal se caracteriza por sus resultados, sobresaliendo establecimientos educativos emblemáticos y de gran trayectoria como

⁴ Richard Fierro, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo y junio de 2021.

el Colegio Municipal Sebastián de Benalcázar, la Unidad Educativa Municipal Quitumbe, la Unidad Educativa Municipal Sucre, la Unidad Educativa Municipal Eugenio Espejo, entre otras (Crespo y Ortiz 1998). Tamayo (2019) concuerda en que los resultados educativos de estas instituciones han sido satisfactorios a lo largo de los años, evidenciándose calificaciones sobresalientes en el examen de ingreso a las universidades.

Actualmente, la SEMQ está a cargo de la administración de 20 instituciones educativas municipales y 14 Centros Municipales de Educación Inicial. Para fines de esta investigación, a continuación, se presentan solamente las 20 instituciones municipales de educación general básica, básica superior y bachillerato y su respectiva ubicación en el DMQ.

Tabla 3.10. Instituciones educativas municipales y su ubicación en el DMQ

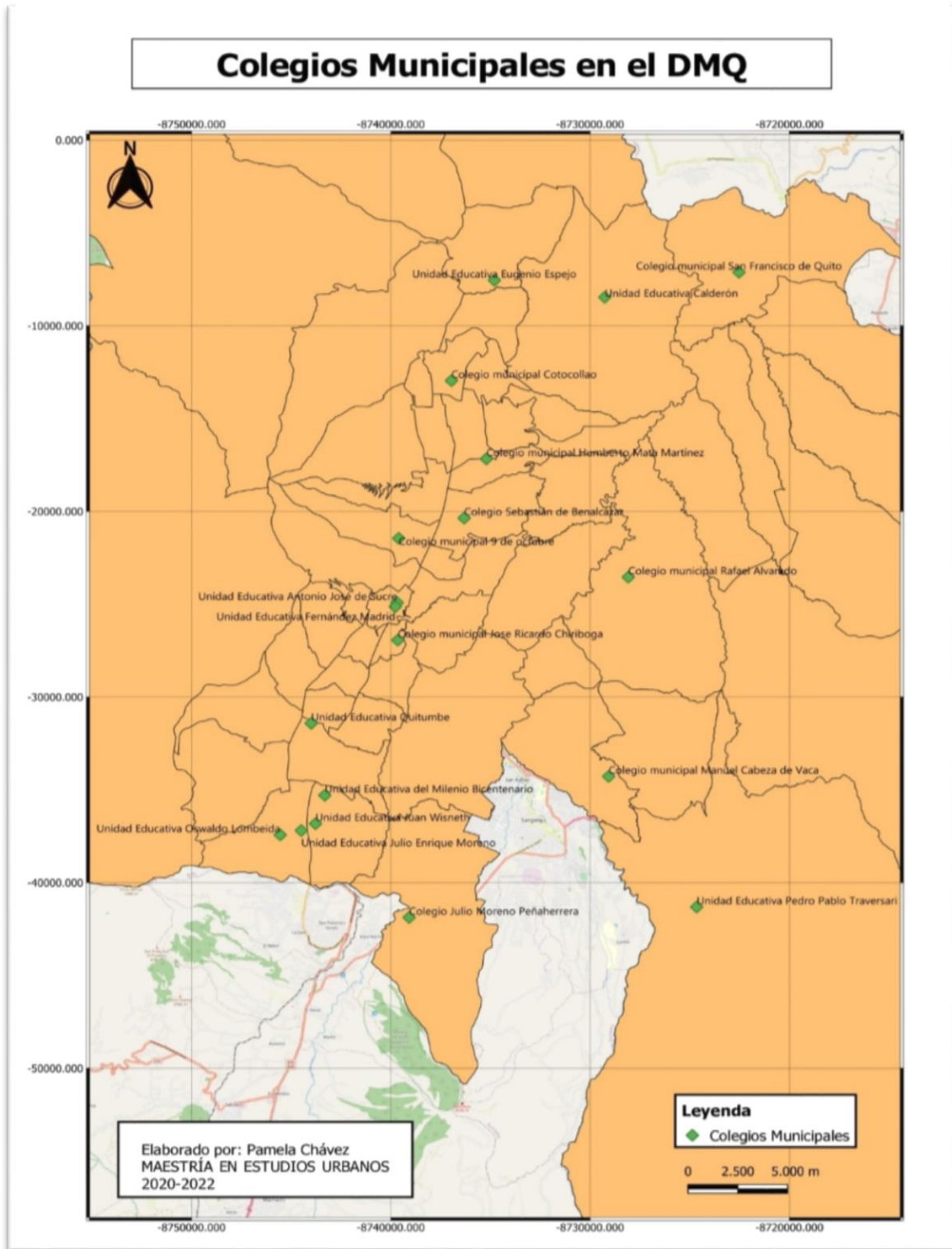
Instituciones Educativas Municipales y su Ubicación en el DMQ		
Sector del DMQ donde se encuentran	Instituciones Educativas Municipales	
Sur de Quito	Guamaní	Unidad Educativa Municipal Juan Wisneth
	Guamaní	Unidad Educativa Municipal Oswaldo Lombeida
	Quitumbe	Unidad Educativa Municipal Quitumbe
	El Beaterio	Unidad Educativa Municipal Bicentenario
	Guamaní	Unidad Educativa Municipal Julio Enrique Moreno
	Chimbacalle	Unidad Educativa Municipal José Ricardo Chiriboga
Centro de Quito	San Marcos	Unidad Educativa Municipal Antonio José de Sucre
	La Loma Grande	Unidad Educativa Municipal Fernández Madrid
Norte de Quito	Iñaquito	Unidad Educativa Municipal Sebastián de Benalcázar
	El Inca	Unidad Educativa Municipal Humberto Mata Martínez
	Cotocollao	Unidad Educativa Municipal Cotocollao
	Las Casas	Unidad Educativa Municipal 9 de Octubre
	Calderón	Unidad Educativa Municipal Calderón
	Pomasqui	Unidad Educativa Municipal Eugenio Espejo
	San José De Minas	Unidad Educativa Municipal Alfredo Pérez Guerrero
Suroriente de Quito	Amaguaña	Unidad Educativa Municipal Julio Moreno Peñaherrera
	Pintag	Unidad Educativa Municipal Pedro Pablo Traversari
	Alangasí	Unidad Educativa Municipal Manuel Cabeza de Vaca
Nororiente de Quito	Guayllabamba	Unidad Educativa Municipal San Francisco de Quito
	Tumbaco	Unidad Educativa Municipal Rafael Alvarado

Elaborado por la autora.

Los estudios desarrollados sobre la educación municipal demuestran que, ciertamente, el cabildo ha ofrecido una educación inclusiva, de calidad y calidez (Crespo y Ortiz 1998); sin embargo, una de sus limitaciones tiene que ver con la cobertura. El sistema educativo municipal representa apenas el 3.21% del total de establecimientos y de la matrícula educativa en el DMQ, siendo este un subsistema de cobertura muy pequeño (Herdoíza 2011, 59). Su ínfima cobertura es una importante limitación, considerando el alcance de otros sistemas de educación, como el fiscal. En este contexto, hay que considerar que la coordinación y creación de políticas públicas que gestiona el municipio y su Secretaría de Educación, se dirigen netamente al nicho educativo de escuelas y colegios municipales, más no al sistema educativo público perteneciente a todo el DMQ, por lo que muchos califican como reducida a la gestión educativa del MDMQ (Herdoíza 2011, 76).

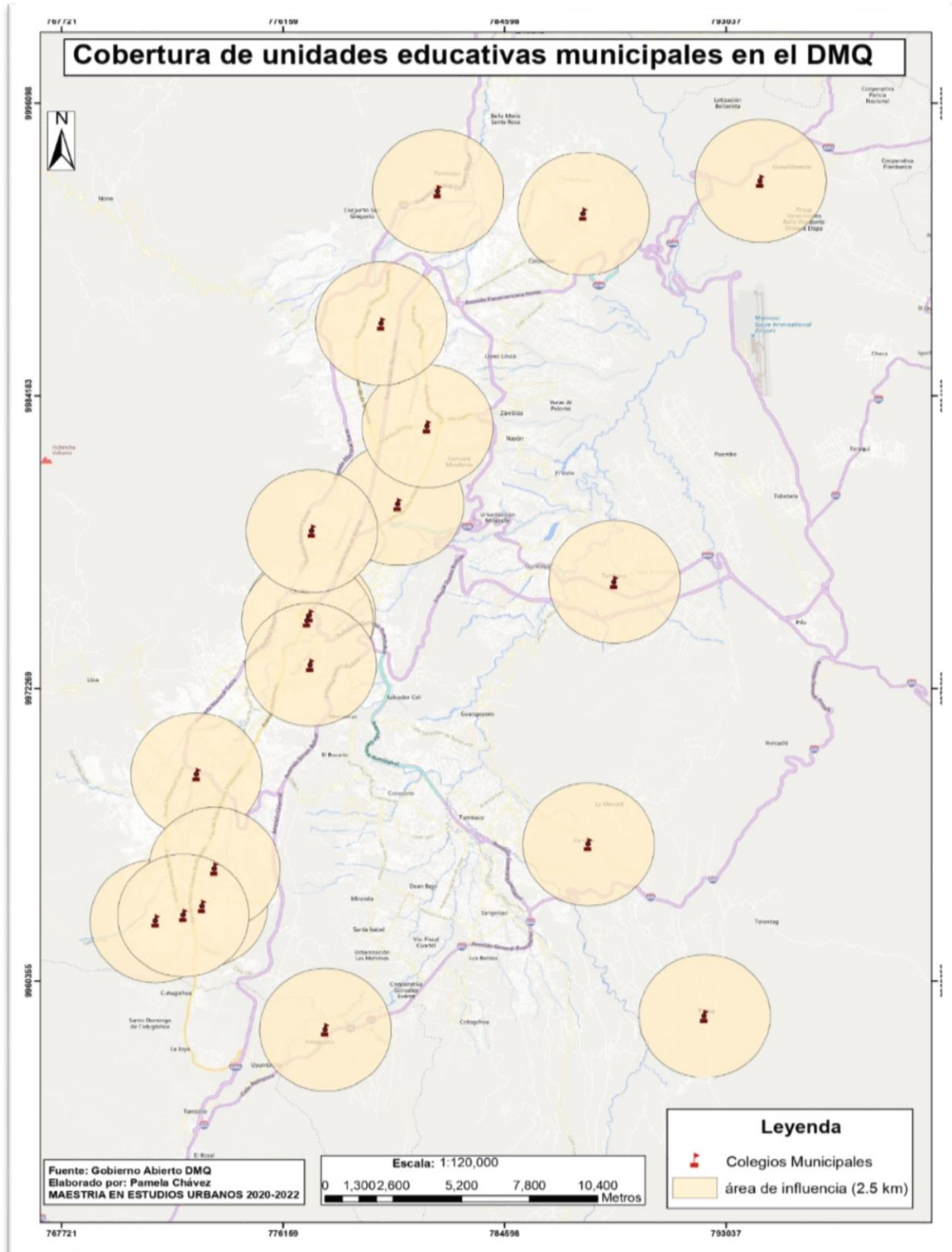
No obstante, es importante reconocer la cobertura espacial que el sistema de educación municipal ha alcanzado dentro del DMQ. Las 20 instituciones municipales de educación general básica, básica superior y bachillerato se encuentran ubicadas estratégicamente dentro del territorio del DMQ, incluyendo zonas urbanas y rurales, cubriendo un número importante de parroquias. Sin embargo, si bien la ubicación en el territorio cubre importantes áreas de la ciudad, la capacidad en cuanto a cupos por cada institución municipal, no abastece para la cantidad de estudiantes que desean ingresar a estos centros de estudios en dichas parroquias. *(Ver Mapa 1. Ubicación de las instituciones educativas municipales en el DMQ y Mapa 2. Cobertura de las instituciones educativas municipales en el DMQ).*

Mapa 3.1. Ubicación de las instituciones educativas municipales en el DMQ



Elaborado por la autora

Mapa 3.2. Cobertura de las instituciones educativas municipales en el DMQ



Elaborado por la autora

“Aprendí que hay que evaluar los efectos de la política pública en lugar de sus intenciones”

Walter E. Williams

Capítulo 3. Análisis y resultados de la investigación: efectividad de la política pública de educación municipal en el DMQ

Al iniciar la presente investigación, se propuso una hipótesis de trabajo bajo un modelo metodológico basado en una cadena causal de elementos de política que activan o detonan diferentes instrumentos y recursos, obteniendo al final un resultado de efectividad. A continuación, se ofrecerá un análisis detallado de cada elemento del mecanismo causal propuesto, resaltando la forma en que cada uno detona o activa al siguiente elemento. Al final, se evalúa el resultado de efectividad de la política, entendiéndolo como el resultado de un mix de instrumentos adecuados y de una calibración correcta de los mismos.

3.1 Descentralización administrativa y autonomía en el diseño de la política de educación municipal del Distrito Metropolitano de Quito (Activador)

En el capítulo I se explicó que el diseño institucional de la descentralización administrativa tiene como principios la subsidiariedad, la flexibilidad y la autonomía (Jonas 2001, Córdova 2018). En base a los resultados obtenidos en las entrevistas con los funcionarios de educación municipal de la SEMQ, y las autoridades y profesores de las instituciones educativas municipales, se puede asegurar que si bien el principio de subsidiariedad y flexibilidad podrían cumplirse en la educación municipal del DMQ; la autonomía no necesariamente es un principio que se cumpla totalmente.⁵ Los entrevistados sugieren que la autonomía que mantenía la educación municipal cuando era un subsistema de educación era bastante alta. Sin embargo, a partir del año 2009, bajo un cambio desde el gobierno central a una administración de la educación más centralizada, se observa cambios en los niveles de autonomía que la SEMQ podía manejar bajo competencias claramente delimitadas en instrumentos normativos.

⁵ Richard Fierro, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.
Fernando Cueva, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.
Gloria Arias, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.
Norma Pinto, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.

Actualmente, la SEMQ está solamente a cargo de la administración de las instituciones educativas municipales y del diseño de la política a nivel local; sin embargo, la rectoría y las decisiones curriculares están en manos del Ministerio de Educación. Así lo explican algunos de los funcionarios entrevistados, quienes manifiestan que actualmente “tienes cierta autonomía, fundamentalmente administrativa y financiera, pero no curricular, es decir, el Ministerio de Educación es el que establece el currículo nacional.”⁶ Otros funcionarios comentaron que “hubo una época en la que la educación municipal era un subsistema, entonces tenías autonomía administrativa, financiera, pedagógica...pero solo hasta la Constitución de la República del Ecuador (CRE) del 2008, cuando el Estado vuelve a recuperar el control de la educación nacional mediante el Ministerio de Educación.”⁷

La pérdida de la autonomía a partir del cambio en la normativa refleja una importante limitación, sobre todo a nivel pedagógico en lo relacionado con la capacidad para planificar e implementar un currículo adaptado al contexto y necesidades locales del DMQ, lo cual, además, limita el cumplimiento del principio de subsidiariedad y flexibilidad. Esto también implica limitaciones en cuanto a la libertad para diseñar la política de educación local, ya que los objetivos macro y la normativa general se emiten de forma directa desde el Ministerio de Educación.

Sabemos que la autonomía le permite al gobierno local plantearse objetivos claros, coherentes y lógicos; y además, escoger un mix de instrumentos de política que sean consistentes con los objetivos establecidos. En el caso del DMQ, los objetivos planteados a nivel local muestran coherencia y claridad, así como consistencia con la normativa del nivel central (esto se podrá analizar con mayor detalle en el siguiente acápite); no obstante, es importante preguntarse si los instrumentos y recursos de política que podrían activarse en caso de conservar mayor autonomía serían mayores, permitiendo a su vez, la activación de capacidades analíticas y organizacionales relacionadas al nivel pedagógico.

Por otro lado, el hecho de mantener la autonomía en la administración, pudiendo controlar la gestión del talento humano y sus propios recursos financieros, es bastante positivo para la

⁶ Patricio Baquero, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.

⁷ Galo Abad, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.
Gloria Arias, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.

administración educativa y la oferta de un excelente servicio educativo. Por ejemplo, al ser capaz la SEMQ de manejar su propio presupuesto, les da a las instituciones educativas municipales la capacidad de sostener proyectos interesantes como el bilingüismo o el bachillerato internacional, proyectos que a su vez son administrados netamente por la Secretaría y los centros educativos, sin injerencia del Ministerio de Educación. Así, la Unidad Educativa Fernández Madrid empezó con un proyecto bilingüe para enseñar a los maestros y estudiantes el idioma alemán, proyecto que ahora lo sostiene la Unidad Educativa Municipal San Francisco de Quito.⁸

La Unidad Educativa Municipal Quitumbe también acogió el bilingüismo en el idioma inglés⁹; mientras la Unidad Educativa Sebastián de Benalcázar optó por el proyecto del bachillerato internacional. Este proyecto ha representado grandes beneficios para los estudiantes como intercambios internacionales y la participación en programas modelo de la ONU.¹⁰ Además, entre otros beneficios de la educación municipal se encuentran los talleres extracurriculares que les permiten a los estudiantes aprender nuevas habilidades, entre estos talleres resaltan la banda sinfónica y el grupo de danza de la Unidad Educativa Quitumbe; otros ejemplos son el grupo de radio y periodismo de la Unidad Educativa Eugenio Espejo.¹¹

Con relación a la gestión del talento humano, los beneficios también se perciben para los docentes de los centros educativos municipales. Un ejemplo de ello son las capacitaciones que reciben los profesores del sistema municipal para incrementar sus conocimientos, a través de aliados estratégicos como la Universidad Central, la UDLA, entre otros.¹² También se destaca el Instituto de Capacitación Municipal (ICAM) que permite a los funcionarios del MDMQ, el acceso a cursos y capacitaciones importantes de manera gratuita.

En cierta medida, al existir una reducción en la autonomía del sistema de educación municipal, el principio de subsidiariedad y flexibilidad se ven limitados debido a que los principios trabajan en forma conjunta. El principio de subsidiariedad sí se cumple, en la medida en que el servicio de educación se ofrece de manera directa a los estudiantes que viven dentro del territorio del DMQ y que residen cerca de cualquiera de las instituciones educativas municipales en el territorio. Los

⁸ Fernando Cueva, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.

⁹ Galo Abad, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.

¹⁰ Gloria Arias, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.

¹¹ Fernando Cueva, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.

¹² Joselo Soriano, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.

centros educativos municipales han tratado de establecerse alrededor de todo el DMQ, cubriendo incluso áreas rurales y alejadas de la centralidad de la ciudad (*Ver Anexo: Mapa 1 y Mapa 2*). Esta característica es importante, ya que muestra que la educación municipal cubre una buena parte del DMQ; no obstante, el nicho educativo atendido es bastante pequeño. Además, el principio de flexibilidad también se cumple parcialmente, ya que las instituciones municipales buscan adaptar sus servicios a las necesidades locales de la población y al contexto en donde se desenvuelven (a través, por ejemplo, de talleres artesanales en las localidades rurales); sin embargo, su capacidad de aplicación a todo el territorio del cantón Quito, es aún bastante limitada.

Vemos, que los principios de subsidiariedad, flexibilidad y autonomía permiten que la SEMQ y las instituciones educativas municipales tengan la capacidad de escoger los instrumentos que crean necesarios en el diseño de políticas a nivel local, ya que conocen el contexto y la manera de adaptar el diseño de política y sus servicios a las necesidades que requieran las distintas localidades. De esta manera es como se conectan las características de implementación de la descentralización educativa con los instrumentos utilizados a nivel del diseño de política.

3.2 Análisis de instrumentación de la política de educación municipal del Distrito Metropolitano de Quito (Entidad A: Instrumentos de Política)

El presente acápite brinda un análisis a nivel del grado de instrumentos sustantivos o procedimentales que se necesitan para activar los diferentes recursos de política. Se ofrece un análisis de instrumentación para cada recurso de política: modalidad, autoridad, tesoro y organización. Este análisis conforma el mix de políticas que se aplica a nivel local en el diseño de la política pública de educación municipal.

3.2.1 Los instrumentos de la política pública de educación municipal

Al analizar el mix de instrumentos de política que utiliza el sistema de educación municipal en el DMQ, se evidencia mayor presencia de instrumentos sustantivos que procedimentales. Por ejemplo, se requirieron mayores instrumentos sustantivos que procedimentales para los recursos de nodalidad, ya que estos instrumentos permiten incidir directamente en el comportamiento de actores del gobierno local y en el grupo objeto de la política. Así, se evidencia que a través de la publicación de herramientas informativas como el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PMDOT), los distintos Planes Operativos Anuales (POA), o el Plan de Gestión 2019-2023; se crea un mecanismo bidireccional en el que tanto las autoridades como la población

estudiantil, madres y padres de familia del sistema de educación municipal, se vuelven *accountable* de las acciones que toman para garantizar un buen servicio educativo.

Es importante también resaltar que el acceso abierto a estos recursos mediante la página web del municipio, fortalece la transparencia de estos instrumentos de nodalidad, exhortando al cumplimiento de la política de educación. Los instrumentos sustantivos también son más necesarios en los recursos de tesoro, ya que se requiere la transferencia de recursos para promover incentivos y lograr la aplicación de los proyectos y programas organizados a nivel del gobierno local. La primacía de instrumentos sustantivos por sobre los procedimentales, deja en evidencia la importancia dada por la autoridad competente en la política de educación local del DMQ, a la cadena de planificación (diseño), implementación y oferta del servicio de educación.

Aunque, esto no quiere decir que los instrumentos procedimentales no sean necesarios. Todo lo contrario, los resultados demostraron que estos instrumentos son necesarios, aunque en menor medida, en los recursos de autoridad. Ejemplo de ello es que para los recursos de autoridad, muchas veces no basta solo con instrumentos sustantivos de regulación directa como leyes, acuerdos ministeriales, códigos, ordenanzas o resoluciones administrativas; sino también la influencia de instrumentos procedimentales que permitan la movilización de los procesos políticos que requieren la aprobación de determinados actores clave; esto solo se consigue mediante relaciones políticas estables entre funcionarios de la SEMQ y directivos de las instituciones educativas municipales.¹³

En relación con los recursos de organización, estos requieren tanto de instrumentos sustantivos como procedimentales, en el mismo grado. Los instrumentos sustantivos son importantes debido a que constituyen las agencias o direcciones administrativas clásicas, mismas que conforman la estructura orgánico-administrativa de la SEMQ y que permiten, a través de su trabajo, ofertar el servicio de educación municipal. De igual forma, las instituciones educativas municipales manejan una estructura organizacional bien diseñada y dividida en distintos departamentos de gestión para llevar a cabo la administración de los centros de educación. Por otro lado, los instrumentos procedimentales también influyen de forma importante, ya que implican la dotación y manejo del talento humano, así como herramientas de gestión de red. Esto es crucial dentro del sistema de educación municipal en el DMQ debido a que la SEMQ tiene autonomía en la

¹³ Galo Abad, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.

elección del talento humano, y porque los docentes de la educación municipal se han caracterizado por su unidad en temas como la capacitación profesional.

3.2.2 Los recursos de la política pública de educación municipal

En esta sección, se presentará (en orden) cada uno de los recursos de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (NATO) activados gracias a los principios de descentralización administrativa y aplicados en el diseño de la política de educación municipal en el DQM.

En primer lugar, los recursos de nodalidad más empleados por la administración municipal actual fueron los destinados a la disseminación de información. Si bien no se podrían calificar como campañas de información o publicidad per se; los recursos utilizados por el municipio y la SEMQ son bastante amplios. Han empleado boletines, planes e informes de gestión, POA y el PMDOT como medios para disseminar información sobre los programas diseñados, así como el avance de los mismos y la capacidad de implementación que han tenido. A su vez, mediante la propagación de esta información por medios oficiales y documentos normativos, la SEMQ ha creado una estrategia de persuasión moral en el público del DMQ, mismo que cada año incrementa para tratar de obtener un cupo en alguna de las 20 instituciones educativas municipales.

Dentro del sistema de educación municipal, la información se transfiere de manera eficiente mediante medios de difusión tradicionales como WhatsApp y mediante las plataformas de comunicación internas como el SITRA, QUIPUX y correos institucionales. Sobre todo con los estudiantes, padres de familia y la comunidad educativa en general, la información fluye de forma interna mediante aplicaciones como WhatsApp.¹⁴ En menor medida, la SEMQ también ha implementado herramientas de recolección de conocimiento e información, gracias a la contratación de una consultoría que permitió el diseño y desarrollo de los lineamientos estratégicos de educación del PMDOT actual.¹⁵

¹⁴ Patricio Baquero, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.
Fernando Cueva, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.
Galo Abad, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.

¹⁵ Patricio Baquero, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.

En segundo lugar, los recursos de autoridad empleados para el diseño de la política de educación se activan desde el gobierno central con normativas como la CRE, la LOEI y su reglamento, y el COOTAD. También, al nivel de las entidades del gobierno central como el Ministerio de Educación; se emiten acuerdos ministeriales que permiten caracterizar la naturaleza y funciones de la educación municipal. El municipio y su Secretaría de Educación, por otra parte, articulan la administración financiera y administrativa de las instituciones de educación municipal mediante normativas de control local como el Código Municipal, el PMDOT, los planes de gestión de la administración en cargo, y POA que se desarrollan a nivel de municipio y de cada institución de educación municipal.

En tercer lugar, los recursos de tesoro necesarios para la política de educación municipal se activan a partir del presupuesto que otorga el gobierno central al GAD del DMQ y del propio presupuesto municipal que se recauda a partir de los impuestos locales. La SEMQ, a partir de estos dos presupuestos, distribuye estos fondos a las 34 instituciones educativas municipales. De estas 34 instituciones, 20 son unidades educativas y 14 son Centros Municipales de Educación Inicial (CEMEI). Para los propósitos de esta investigación, solo nos centraremos en las 20 unidades educativas municipales. De estas 20 instituciones, 9 son entes contables, lo que significa que, por un lado, reciben asignaciones del cabildo, y por otro lado, también se autofinancian a partir de fondos propios. Los otros 11 establecimientos educativos son entes no contables, es decir, sus asignaciones las reciben netamente del presupuesto de la Secretaría de Educación del Municipio. Al ver las Tablas 15, 16 y 17 en la sección de anexos, se puede evidenciar cuáles son los centros educativos que constan como entes contables y cuál ha sido la proforma entregada por la SEMQ en los años 2020, 2021 y 2022, respectivamente.

Finalmente, los recursos de organización se pueden entender a partir de la estructura organizacional de la educación, entendida a partir de la descentralización desde el gobierno central hasta el municipio. Como ente regulador y rector de la educación a nivel nacional, la institución macro, vinculada al gobierno central, es el Ministerio de Educación. Este, a su vez descentraliza parte de las competencias al Municipio de Quito, quien a través de la SEMQ, coordina y diseña la política de educación municipal. La SEMQ cuenta con tres direcciones que le permiten, a su vez, dividir las actividades del sistema de educación municipal a partir de distintas áreas. Por un lado, está la Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento de la Educación; también está la Dirección Metropolitana de Gestión del Subsistema de Educación; y

la Dirección Metropolitana de Educación Extraordinaria. Bajo la regulación directa de la SEMQ, pero también bajo el control y regulación del Ministerio de Educación, se encuentran las 20 instituciones educativas municipales, quienes tienen también su propia estructura orgánico funcional. Para comprender mejor esta estructura, ver en anexos la *Figura 3* y *Figura 4*.

Los recursos aplicados en el diseño de políticas públicas de educación municipal son bastante amplios, se evidencia que cada uno de los recursos NATO se activan de manera coordinada, de tal forma que cada uno de ellos muestra que su aplicación permite obtener un efectivo diseño de la política de educación local. Por un lado, los recursos de nodalidad diseminan la información necesaria para crear un efecto de persuasión moral en el público objeto de la política. Los canales de comunicación usados son amplios y variados, demostrando que la comunicación fluye desde las autoridades hacia el público objetivo de la política (comunidad educativa municipal) y viceversa. Los recursos de autoridad, por otro lado, son bastante completos, pues la normativa disponible se despliega desde el gobierno central, incluyendo un amplio cuerpo de leyes locales que fortalecen las capacidades institucionales en el diseño de la política de educación municipal.

Los recursos de tesoro, si bien podrían ser más generosos, permitiendo la implementación de más proyectos y programas educativos, o incrementar el número de instituciones que figuran como entes contables; son actualmente bastante eficientes para lograr que los medios (recursos e instrumentos de política) cumplan los objetivos de política planteados. Por último, los recursos de organización muestran un sistema orgánico-funcional bastante sistémico y ordenado, sobre todo a nivel local, cuando se analiza los departamentos de la SEMQ y la operatividad organizacional de las distintas instituciones educativas municipales. De manera general, el análisis de los recursos de política refleja que la formulación de la política pública de educación municipal se hace de manera consistente con los objetivos de política.

Tabla 4. 11. Recursos NATO de la Política de Educación Municipal en el DMQ

NODALIDAD	AUTORIDAD	TESORO	ORGANIZACIÓN
Informes de la Secretaría de Educación del Municipio de Quito.	Constitución de la República del Ecuador 2008	Presupuesto: -Presupuesto otorgado desde el gobierno central a todo el GAD del DMQ – presupuesto municipal; y -Fondos propios del GAD del DMQ recaudados mediante impuestos, etc.	Ministerio de Educación
Agenda de la Secretaría de Educación del Municipio de Quito.	Ley Orgánica de Educación Intercultural		Distinción entre entes contables y no contables: Existen 34 instituciones educativas municipales: 20 unidades educativas y 14 CEMEI. -9 de las unidades educativas son entes contables y tienen asignaciones del cabildo y también fondos propios. -Otros 11 establecimientos y 14 CMI están dentro del presupuesto de la Secretaría de Educación del Municipio (son entes no contables).
Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	Acuerdos ministeriales (Ministerio de Educación)	Ejemplo de asignación de recursos para el año 2022: Se destinarán \$39,73 millones a la educación del DMQ en el 2022 (equivale al 4,78% de todo el presupuesto municipal). \$ 26,10 millones para pago al personal docente de las instituciones educativas. \$ 2,55 millones para gastos administrativos \$ 11,07 millones para ejecución de obras e inversión.	Secretaría de Educación, Recreación y Deporte
Plan de Gestión 2019-2023	COOTAD		Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento de la Educación
Plan Operativo Anual (POA) MDMQ	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial		Dirección Metropolitana de Gestión del Subsistema de Educación
POA instituciones educativas municipales	PMDOT 2015-2021 PMDOT 2021-2033 Código Municipal		Dirección Metropolitana de Educación Extraordinaria
	Ordenanzas Metropolitanas y Resoluciones Administrativas sancionadas por el MDMQ Plan de Gestión 2019-2023 Plan Operativo Anual MDMQ POA instituciones educativas municipales		20 Instituciones Educativas Municipales (EGB, BGU). 14 CEMEI.

Elaborado por la autora con base en CRE; LOEI; COOTAD, PMDOT 2015; PMDOT 2021; Código Municipal; Secretaría de Educación del Municipio de Quito (SEMQ)

<https://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-educacion>; Secretaría general de Planificación MDMQ (Gobierno Abierto) <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/>.

3.2.3 Calibración entre objetivos y medios de la política

Si se observan el nivel macro y el nivel meso en la Tabla 11, en la dimensión de los fines parece existir una conexión coherente y sin contradicción entre el fin de garantizar el acceso a la educación y fomentar el desarrollo físico, emocional e intelectual; con el objetivo específico de ofrecer los servicios educativos basándose en sus 3 valores: calidad, calidez e inclusión; a través de la planificación de planes, programas, y proyectos. Al analizar la congruencia entre el nivel meso y micro, también en la dimensión de los fines, se evidencia que, igualmente, la conexión es lógica y sin contradicción. Esto, ya que los fines de la política van ajustándose operacionalmente en programas específicos como el Programa Educando, entre otros. Y se plantean metas específicas como la provisión de infraestructura y tecnología necesaria.

Por otro lado, al comparar la dimensión de los instrumentos de política, a nivel macro y meso, se observa que existe una consistencia en los medios de la política. Por un lado, mientras las preferencias de implementación muestran la priorización de instituciones educativas, la constitución de distintas Direcciones de Educación y la construcción e implementación de planes para mejorar la inclusión, calidad y calidez educativa; al mismo tiempo, los instrumentos específicos (nivel meso) evidencian una clara articulación a nivel de recursos NATO (ver Tabla 2), de forma que los recursos sustantivos y procedimentales empleados en esta política pública, son consistentes con las preferencias de implementación. Ahora, al observar la consistencia entre los niveles meso y micro, se reconoce que las calibraciones de los instrumentos (nivel micro) permiten dar cuenta de resultados concretos de la política, en cuanto a programas y planes educativos, procesos de evaluación e infraestructura.

Implementando a este análisis el concepto de gobernanza, es pertinente identificar que el proceso de construcción de los planes y programas pedagógicos y de gestión educativa no se concibió como una política pública local, que sea integral e intersectorial; es decir, no se integró de manera significativa a la comunidad educativa, en específico, a los padres de familia y estudiantes. Tampoco se ha incluido a otros actores, como el mercado, para facilitar alianzas o convenios que permitan incrementar el relacionamiento de los estudiantes con otros sectores sociales. De manera general, las estrategias de implementación planteadas por el gobierno local del DMQ para la política de educación municipal, fueron concebidas de manera top-down.

Tabla 4.12. Matriz analítica para el diseño de la política de educación municipal del DMQ

Componentes de la política	Niveles de decisión de la política		
	Macro	Meso	Micro
Fines de la Política	<p>Objetivos generales / abstractos</p> <p>La SEMQ está encargada de formular e implementar políticas que garantizan el derecho de las personas al acceso a la educación y al desarrollo físico, emocional e intelectual de los niños, niñas y adolescentes del DMQ.</p>	<p>Objetivos específicos / operacionalizables</p> <p>-Fomentar programas de acceso a la educación integral para la población del DMQ.</p> <p>-Garantizar el acceso a la educación en el DMQ basado en 3 valores fundamentales: calidad, calidez e inclusión; a través de la planificación de planes, programas, proyectos y alianzas estratégicas.</p>	<p>Ajustes operacionales</p> <p>Diseño de programas en favor de la educación municipal:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Agenda educativa digital -Educación ambiental -Fortalecimiento de las artes y oficios -Actividades extraescolares -Educación holística para mejorar la convivencia en la zona urbana -Preparación docente -Cooperación entre instituciones municipales y externas al sistema municipal.
Medios de la Política	<p>Preferencias de implementación</p> <ul style="list-style-type: none"> -Priorizar instituciones educativas y focalizar aquellas que presenten una mayor necesidad en cuanto a presupuesto y gestión de proyectos. -Constitución de distintas Direcciones de Educación dentro de la SEMQ. -Construcción e implementación de planes para mejorar la inclusión, calidad y calidez educativa. 	<p>Instrumentos específicos / Herramientas</p> <p>Ver matriz de análisis - taxonomía NATO (Tabla 10). Se describe cada una de las herramientas de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización utilizadas en la política de educación municipal del DMQ para la administración 2019-2023.</p>	<p>Calibraciones de los instrumentos</p> <ul style="list-style-type: none"> -Programa Educando -Proyecto de educación digital en el contexto pandémico -Plan de retorno progresivo a clases presenciales -Bilingüismo -Bachillerato Técnico Agroecológico -TICs -Evaluación y seguimiento educacional -Infraestructura y tecnologías necesarias para garantizar el desarrollo integral de los estudiantes. -Plan de Desarrollo Profesional para docentes.

Elaborado por la autora con base en CRE; LOEI; COOTAD, PMDOT 2015; PMDOT 2021; Código Municipal; Secretaría de Educación del Municipio de Quito (SEMQ) <https://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-educacion>; Secretaría general de Planificación MDMQ (Gobierno Abierto) <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/>.

3.3 Capacidades de la Secretaría de Educación del Municipio de Quito y de las instituciones educativas municipales (Entidad B: Capacidades de Política)

En este punto, se puede observar que el diseño institucional de la descentralización administrativa, más la forma en la que se configuró el mix de política a nivel de instrumentos y recursos, permitió activar un set específico de capacidades de política, mismo que será analizado en tres niveles: organizacional, individual y sistémico.

En la configuración del mix de instrumentos de política sobresalen los instrumentos sustantivos y procedimentales de organización y autoridad, lo que permite activar capacidades analíticas a nivel organizacional, capacidades operacionales a nivel individual y capacidades políticas a nivel sistémico.

3.3.1 Capacidades analíticas a nivel organizacional

Las capacidades analíticas a nivel organizacional permiten adquirir y procesar datos e información relevantes para el diseño de política, de tal forma que la SEMQ cumpla con las funciones esperadas en su administración. Las capacidades analíticas incluyen la diseminación e intercambio de información dentro y entre agencias administrativas, sistemas de información presupuestario y de recursos humanos. En este sentido, uno de los recursos de política más fuertes a nivel organizacional para la SEMQ es precisamente la forma en que activan los recursos de nodalidad. La diseminación e intercambio de información entre las demás secretarías del Municipio de Quito o incluso entre instituciones educativas municipales, muestra ser bastante eficiente y fluido.¹⁶

Lo que permite, a su vez, crear relaciones de intercambio de información más fuertes y profesionales y fortalecer las relaciones a nivel del sistema organizacional municipal, entre las agencias locales de gestión. La capacidad de comunicación e interacción frecuente entre los 20 centros educativos municipales da cuenta de una comunidad educativa local, que se organiza de tal forma en que los profesores y autoridades colaboran entre ellos e incluso forjan lazos de amistad, promoviendo un ambiente sano laboral y pedagógicamente.¹⁷

¹⁶ Fernando Cueva, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.
Patricio Baquero, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.
Gloria Arias, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.

¹⁷ Fernando Cueva, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.

La manera en la que se activan estas capacidades también se refleja a nivel de la relación entre la SEMQ y el Ministerio de Educación (gobierno local y gobierno central), misma que ha mejorado de forma importante en la última administración debido a algunos factores, entre ellos, la capacidad de comunicación entre ambas instituciones, lo que tiene que ver con la forma en la que la información es entregada y analizada (incluyendo reportes y normativa relevante).¹⁸

3.3.2 Capacidades operacionales a nivel individual

Las capacidades operacionales a nivel individual están pensadas para que los funcionarios del sector de la educación municipal puedan desempeñar funciones de gestión y liderazgo, planificar, presupuestar, delegar, dirigir y coordinar. En este sentido, sobresale la presencia de los recursos de organización, los cuales al activarse de manera coordinada permiten la activación de estas capacidades operacionales. El hecho de que las capacidades operacionales se activen a nivel individual, actuando directamente sobre el desempeño de los funcionarios de la SEMQ, da cuenta de lo importante que es la calidad del desempeño de los funcionarios en el sector de la educación para buenos resultados en términos del diseño de la política.

La buena ejecución de actividades como la gestión, el liderazgo, la planificación y el presupuesto puede observarse claramente en los resultados educativos a nivel local en el MDMQ. La SEMQ, aún a pesar de la inestabilidad política de la última administración, muestra que la gestión de sus funciones es ordenada y planificada; guiada bajo un equipo bien liderado. La ejecución del presupuesto, así como el nivel de planificación para la división del mismo entre entes contables y no contables, también da cuenta de un sistema organizacional ordenado, bajo la ejecución de funcionarios bien capacitados.¹⁹

Hay que resaltar, además, que las capacidades operacionales a nivel individual son clave para la negociación y resolución de conflictos, lo que se relaciona directamente con las capacidades a nivel organizacional, pues refleja la capacidad de relacionamiento ente agencias institucionales del Municipio de Quito, entre instituciones educativas municipales, y entre el gobierno local y el gobierno central. En definitiva, se observa que las capacidades de política se interrelacionan una

¹⁸ Patricio Baquero, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.
Álvaro Sáenz, entrevista por la autora: Pamela Chávez, junio de 2022.

¹⁹ Patricio Baquero, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.
Richard Fierro, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.

con otra, a manera de un mix de capacidades políticas que influyen positivamente en el resultado del diseño de la política de educación local.

3.3.3 Capacidades políticas a nivel sistémico

Las capacidades políticas a nivel sistémico son competencias que aumentan el apoyo público y la legitimidad, a través de la participación de grupos interesados en el proceso de la política. En este sentido, se evidencia que las capacidades políticas de la SEMQ a nivel sistémico son bastante altas, en parte porque la legitimidad de la SEMQ como institución municipal; así como la legitimidad de las instituciones educativas municipales se ha mantenido a pesar de la inestabilidad política que cubrió la última administración²⁰. El apoyo público a la educación municipal también es fácilmente observable, pues puede medirse en la basta cantidad de padres de familia que cada año lectivo buscan matricular a sus hijos dentro del sistema de educación municipal del DMQ²¹.

Las capacidades políticas a nivel sistémico también implican el manejo adecuado de recursos fiscales. Esto involucra en el análisis a los recursos de tesoro, mismos que son administrados y distribuidos según una forma lógica y consistente con el tipo de institución (ente contable o no contable) y con los objetivos de política planteados por la SEMQ. Otro tipo de recursos de política que también entran en este análisis son los recursos de autoridad y de organización. Los recursos de autoridad, que comprenden toda la normativa nacional y local referente a educación; junto con los recursos de organización, que permiten la interrelación entre distintas agencias, departamentos e instituciones locales y nacionales relacionadas a educación, también son recursos que potencian ampliamente la legitimidad y apoyo público al sistema educativo municipal.

3.4 Cambio de comportamiento en la población objeto de la política

La SEMQ tiene capacidades políticas de legitimidad y capacidades analíticas para la disseminación de información a nivel organizacional, lo cual permite que los niveles de aceptación y cumplimiento de la normativa local, así como del diseño e implementación de la

²⁰ Galo Abad, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.
Gloria Arias, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.
Patricio Baquero, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.

²¹ Richard Fierro, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.
Norma Pinto, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.

política de educación sea alto en todo el sistema de educación municipal. Además, influye en una alta aceptación de la política y en una fácil adherencia al comportamiento esperado a nivel de las autoridades de las instituciones de educación municipal. Por último, se evidencia que la percepción de los estudiantes, padres y madres de familia sobre el servicio de educación es bastante alta, incrementándose la demanda de la población estudiantil.

La legitimidad de la SEMQ está altamente relacionada con la capacidad de la institución para probar que su administración es eficiente y que los procesos necesarios para el diseño e implementación de la política pública de educación logran llevarse a cabo. Tras las entrevistas realizadas a las autoridades (rectores y vicerrectora) de las instituciones educativas municipales seleccionadas, puede concluirse que la SEMQ cuenta con legitimidad institucional como ente administrativo de la educación local en el DMQ; sin embargo, no descartan la existencia de problemas como la falta de agilidad debido a tramitología burocrática para la aprobación de proyectos institucionales.²² Lo que las autoridades destacan es la buena relación que ha existido siempre entre las instituciones educativas municipales y la SEMQ; además, tanto autoridades como profesores destacan la capacidad de la Secretaría para diseminar boletines y planes informativos a nivel organizacional, lo cual demuestra una buena comunicación entre funcionarios del sistema de educación municipal.

A pesar de que las autoridades confiesan mantener una buena relación con la SEMQ y confiar en su legitimidad como autoridad educativa a nivel local, los profesores de las mismas instituciones educativas no necesariamente comparten esta postura. Ejemplo de ello es que los profesores manifiestan que “el nivel burocrático dentro de la SEMQ es bastante alto, ya que un concurso para docentes con 400 vacantes que estaba establecido para el 2016, recién planea convocarse en este año. Además, dicen que no encuentran un apoyo al docente en esta institución, que incluso a veces sienten más presión ya que tienen nos entidades a quienes rendir cuentas, por un lado la SEMQ y por otro lado el Ministerio de Educación.”²³

²² Fernando Cueva, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.
Galo Abad, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.
Gloria Arias, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.

²³ Nixon Fonseca, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.
Norma Pinto, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.

Con base en la evidencia recolectada en las entrevistas, se pudo confirmar que la SEMQ tiene capacidades políticas de legitimidad, así como capacidades analíticas para la disseminación de información a nivel organizacional; por lo que los niveles de aceptación y cumplimiento de la normativa local, así como del diseño e implementación de la política de educación es alto en todo el sistema de educación municipal del DMQ. No obstante, la aceptación se siente más alta a nivel de las autoridades de las instituciones de educación municipal que a nivel del profesorado de estos centros educativos.

De manera general, tanto los funcionarios de la SEMQ como las autoridades y profesores de las instituciones educativas municipales, demuestran una buena disposición para ejecutar las funciones que tienen a su cargo dentro del sistema de educación municipal. Por otro lado, el grupo objeto de la política, que en este caso son los estudiantes, padres y madres de familia, han mostrado también su adherencia con la normativa y regulaciones establecidas desde el gobierno local. Quizá, una muestra clara de ello es que su percepción del servicio de educación ofertado por el municipio es bastante alta, incrementándose de esta forma la demanda de la población estudiantil en cada año lectivo.

3.5 Efectividad de la política pública de educación municipal en el Distrito Metropolitano de Quito en la administración 2019 – 2023 (Resultado)

A la luz de estas evidencias, el resultado al calibrar objetivos y medios apunta a que el diseño de educación municipal del DMQ en la administración 2019-2023 es de efectividad moderada, ya que la combinación de instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización muestra ser consistente tanto con las preferencias de implementación, como con las calibraciones. Además, el planteamiento de los objetivos o fines de la política es coherente. Se evidencia que la postura del gobierno local frente a los objetivos de la política es clara, existe un análisis riguroso de los fines que se desea alcanzar. Se mantiene a nivel macro y meso un fin claro, mientras a nivel de los ajustes operacionales (micro), los objetivos demuestran articularse en proyectos y metas específicos. Finalmente, se observa que existe coherencia entre los objetivos planteados al inicio de la administración y los medios o instrumentos empleados para cumplir con estos objetivos. De hecho, varios de los planes y programas planteados ya están en marcha en varias de las instituciones educativas municipales del DMQ.²⁴

²⁴ Patricio Baquero, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.

El tipo de gobernanza actual de la administración del DMQ, que ha limitado de alguna manera la autonomía de la SEMQ en la administración de las instituciones educativas municipales, podría influenciar en la efectividad moderada en el diseño de la política pública. Quizá, al incrementar en nivel de autonomía en la descentralización de las competencias educativas para el DMQ, podría aumentar la efectividad en el diseño de la política. Sin embargo, no se puede demostrar esta posibilidad, pues no existen estudios que comprueben tal afirmación. En este sentido, la exploración de un análisis al diseño de política previo a los cambios en el sistema de educación municipal puede ser un interesante tema de investigación.

La cadena causal expuesta permite ver que la activación de cada mix de instrumentos, recursos y capacidades de política ocurre de manera consistente y coordinada. De tal forma que cada instrumento sustantivo o procedimental, está acompañado de la activación de un recurso de política determinado, que a su vez activa capacidades de política específicas a nivel individual, organizacional y sistémico. El contexto político dentro del cual opera la cadena causal, y en el cual se desarrolla el diseño de la política, también ha sido planteado como un análisis influyente en el resultado del diseño. No obstante, la relación entre el gobierno central y el GAD a nivel local es buena, descartando la posibilidad de roces políticos que puedan representar una barrera contextual para el diseño.

Los resultados de efectividad moderada en el diseño de la política de educación municipal cobran materialidad, es decir, puede palpase de manera evidente a través de los excelentes resultados que ofrece la educación municipal en el DMQ, mismos resultados que son reconocidos por la población quiteña. Sobresalen los resultados de los estudiantes de instituciones municipales en las pruebas de acceso a la educación superior en los últimos años. Y, a esto se suma el constante aumento de la demanda educativa para acceder a un cupo en el sistema de educación municipal.

Fernando Cueva, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.

Galo Abad, entrevista por la autora: Pamela Chávez, marzo de 2022.

Gloria Arias, entrevista por la autora: Pamela Chávez, febrero de 2022.

Conclusiones

Para concluir, es pertinente recordar los planteamientos que propuso esta investigación. Desde el inicio, tras presentar la fundamentación en la problemática de este estudio, se planteó responder a la siguiente pregunta de investigación: *¿Qué factores influyen en la efectividad de las políticas públicas de educación municipal?*, sosteniendo a manera de hipótesis que una descentralización educativa directa hacia los centros de estudio, otorga una mayor autonomía en la toma de decisiones sobre actividades administrativas, pedagógicas, de gestión institucional y planificación, a las instituciones educativas municipales; logrando una efectividad moderada en la política pública de educación municipal.

Al plantearse una problemática basada en el diseño de política, esta investigación optó por explorar de forma breve el mundo de la ciencia de las políticas, sus teorías y elementos, hasta adoptar como teoría principal de la investigación, la teoría mecanicista propuesta por Capano y Howlett (2020). La teoría mecanicista en esta investigación, buscó abrir la caja negra del diseño de política de educación municipal y entender su resultado, en este caso, la efectividad moderada de este diseño de política. Así, se planteó el análisis del diseño como una cadena causal, pretendiendo explicar cómo un activador o detonante puede desencadenar una serie de recursos e instrumentos que a su vez, activan mecanismos de primer o segundo orden sobre el comportamiento de un grupo de individuos en específico; para conseguir un resultado determinado, en este caso, un resultado de efectividad.

Esta teoría es seleccionada al identificarse dos elementos clave. El primer elemento para considerarse es el tipo de gobernanza, incluyendo las capacidades y recursos disponibles por los gobiernos para implementar el diseño de política deseado. El segundo elemento considera la selección de instrumentos de política adecuados para poder activar las capacidades necesarias que guíen a un diseño efectivo de la misma (Capano y Howlett 2019). La teoría mecanicista sostiene que, el resultado de la política dependerá de la interacción entre estos dos elementos, en otras palabras, la efectividad en el diseño de la política pública dependerá de la articulación entre los medios (instrumentos) planteados y los objetivos deseados; sin dejar de lado el contexto, entendido como los niveles de riesgo e incertidumbre en el diseño de la política (Capano y Howlett 2019).

Una vez que se ha aplicado el modelo teórico mecanicista al diseño de la política de educación municipal en el DMQ, se observa que el diseño de la política es moderadamente efectivo. La efectividad es el resultado de una importante incidencia del modelo de descentralización hacia los centros de estudio, donde la autonomía para la elaboración, implementación y evaluación del diseño de políticas permite resultados más efectivos. En este sentido, vemos que de acuerdo con los resultados obtenidos, la hipótesis planteada se cumple, pues se ha evidenciado que la descentralización educativa hacia los centros de estudio sí otorga una mayor autonomía en la toma de decisiones sobre actividades administrativas, pedagógicas, de gestión institucional y planificación, a las instituciones educativas municipales; por ende, la gestión de la educación a nivel de los centros de estudio es mejor, así como el diseño de la política de educación local. Sin embargo, es posible que al incrementar el nivel de autonomía a nivel municipal (como lo era en años anteriores) la efectividad en el resultado del diseño incremente de moderada a alta.

No obstante, es pertinente notar que si bien el modelo de descentralización hacia los centros de estudio brinda mayor autonomía a la SEMQ y a las instituciones educativas municipales para el diseño de políticas y su implementación; esta autonomía no está yendo de la mano con una gobernanza local que sea integral e intersectorial. Al contrario, las políticas se están concibiendo de manera top-down, sin la inclusión del grupo objetivo de la política, que son los estudiantes, sus padres y madres de familia. A partir de este hallazgo, esta investigación sugiere que una gobernanza con mayor participación ciudadana podría permitir la obtención de resultados más efectivos.

Es importante también entender de qué manera influencia la calibración entre medios de política y sus objetivos en el resultado de efectividad. Así, se descubrió que la combinación de instrumentos NATO muestra ser consistente tanto con las preferencias de implementación, como con las calibraciones. El planteamiento de los objetivos o fines de la política es coherente, pues la postura del gobierno local frente a los objetivos de la política es clara, llevándose a cabo un análisis riguroso de los fines que se desea alcanzar. Por otro lado, se evidencia que a nivel macro y meso se mantiene un fin claro, mientras que a nivel de los ajustes operacionales (micro), los objetivos demuestran articularse en proyectos y metas específicos. Finalmente, se observa que existe coherencia entre los objetivos planteados al inicio de la administración y los medios o instrumentos utilizados para cumplir con estos objetivos.

En cuanto a la proyección de esta investigación, los aportes o hallazgos a los que se ha llegado, deja en manifiesto que, a nivel de la teoría sobre diseño de políticas locales, el análisis de un estudio de caso sobre un determinado ámbito de la política (en este caso la política de educación), sí puede desarrollarse y construirse mediante el uso de herramientas metodológicas cualitativas de carácter primario como las entrevistas con actores clave dentro del proceso de diseño. Como una de las limitaciones de esta investigación, se puede recalcar que este tema de investigación ha sido un tema poco abordado en la literatura académica, por lo cual, los resultados obtenidos en este estudio aportan de manera significativa al estado del arte disponible al momento sobre la educación municipal. El hecho de que este trabajo haya evaluado como ámbito de política la educación en el DMQ, abre caminos importantes para que futuras investigaciones puedan analizar el diseño de políticas de educación en otros territorios del Ecuador, o incluso en ciudades latinoamericanas donde los procesos de municipalización de la educación tampoco han sido explorados aún.

El caso de Quito, al ser un caso típico, permite ver de cerca las características en el diseño de política que llevan a un caso de efectividad moderada. Sin embargo, si futuras perspectivas analíticas quisieran analizar el diseño a partir de la falla de política, el modelo utilizado en este estudio de investigación podría utilizarse como guía para plantear futuras investigaciones. Por otro lado, en cuanto a los aportes que puede brindar esta investigación a nivel más empírico, resalta sobre todo, los resultados obtenidos al aplicar el modelo mecanicista. Las autoridades del cabildo quiteño podrían considerar, al abrir la agenda política y planificar el diseño de nueva política pública a nivel local, varios de los hallazgos presentados a lo largo de esta investigación, como por ejemplo, la importancia de la autonomía dentro de la toma de decisiones y la necesidad de involucrar más a la ciudadanía en los procesos de implementación y diseño de política educativa. Esto, sin mencionar la relevancia de estos resultados y del modelo de análisis empleado, para municipios de otras ciudades del Ecuador, que quizá no han tenido procesos tan efectivos de municipalización de la educación.

Referencias

- Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUCMINEDUC-2018-00046-A. 02 de mayo de 2018
- Acuerdo Ministerial Nro. 1603. Registro Oficial Nro. 257 de 18 de agosto de 1999.
- Alcázar, Lorena, y Néstor Valdivia. 2011. “Descentralización y presupuesto de la educación pública en el Perú: Avances y desafíos”. *Revista Peruana de Investigación Educativa* 3, no. 3: 7-51.
- Althaus, Catherine. 2009. “Calculating Political Risk.” *Calculating Political Risk* 87 (4): 1–304. <https://doi.org/10.4324/9781315870595>.
- Araral, Eduardo, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh, and Xun Wu, eds. 2012. *Routledge handbook of public policy*. Routledge.
- Araújo, José Antonio Estévez. 2013. “La influencia del neoinstitucionalismo en el discurso de la gobernanza”. *Mientras Tanto* 120: 83-109.
- Arcos, Carlos, y Betty Espinosa. 2008. *Desafíos para la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. FLACSO Sede Ecuador.
- Astorga, Alfredo, Rosa Blanco, Cesar Guadalupe, y Ricardo Hevia. 2007. “Educación de Calidad para todos: Un asunto de Derechos Humanos”. <http://repositoriointerculturalidad.ec/jspui/handle/123456789/37708>.
- Bache, Ian, Ian Bartle, and Matthew Flinders. 2016. "Multi-level governance." In *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing.
- Bali, Azad Singh, y M. Ramesh. 2018. “Policy Capacity: A Design Perspective.” In *Routledge Handbook of Policy Design*, edited by Michael Howlett and Ishani Mukherjee, First, 331–44. New York: Routledge.
- Bali, Azad Singh, Giliberto Capano, y M. Ramesh. 2019. “Anticipating and designing for policy effectiveness”. *Routledge. Policy and society* 38, no. 1: 1–13
- Bardhan, Pranab K., y Dilip Mookherjee, eds. 2006. *Decentralization and local governance in developing countries: A comparative perspective*. Mit Press.
- Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. 2019. “Process-tracing methods: Foundations and guidelines”. *University of Michigan Press*.

- Benito Gil, Vicente José. 2017. “Las políticas públicas de educación en Ecuador, como una de las manifestaciones e instrumentos del Plan Nacional para el Buen Vivir”. Tesis doctoral. Universidad de Alicante. Departamento de Estudios Jurídicos del Estado.
- _____. 2018. “Políticas educativas, revolución ciudadana y buen vivir en Ecuador”.
- Blanch, Jordi. 2011. “Descentralización y autonomía en el sistema educativo en España. El caso de Catalunya”. *Italian Journal of Sociology of Education* 3, no. 2.
- Bobrow, Davis B. 2006. "Policy design: ubiquitous necessary and difficult." *Handbook of public policy*. Sage, Los Angeles: 75-96.
- Capano, Giliberto, y Michael Howlett. 2019. “Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design”. *Public Policy and Administration*. 0952076719827068.
- Capano, Giliberto, Michael Howlett, M. Ramesh, y Altaf Virani, eds. 2019. “Making Policies Work: First-and Second-order Mechanisms in Policy Design”. *Edward Elgar Publishing*.
- Capano, Giliberto, y Michael Howlett, eds. 2020. *A Modern Guide to Public Policy*. Edward Elgar Publishing.
- Castro-Paredes, Moyra. 2012. "Descentralización educacional en Chile: itinerario sin territorio." *Innovar* 22, no. 43: 77-92.
- Cocorda, Esteban. 2001. "La descentralización educativa en Argentina: Un aprendizaje difícil. El caso de la provincia de Córdoba entre 1989 y 1992". En *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Registro Oficial Edición Especial 902 del 07 de mayo de 2019. Última modificación: 18 de enero del 2021.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registro Oficial Suplemento 303 del 19 de octubre de 2010. Última modificación: 16 de enero de 2015.
- Constitución de la República del Ecuador (CRE). Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008. Última modificación: 21 de diciembre de 2015
- Córdova, Marco. 2017. “El neoinstitucionalismo como paradigma científico”. *Mundos Plurales-Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 4, no. 1: 9-46.

- _____. 2018. "Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito." *Bogotá: Editorial Universidad del Rosario*.
- Crespo, Carlos. 2001. "Escenarios, conflictos y proceso de cambio educativo en el caso del Ecuador". En *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Crespo, Patricio, y Cecilia Ortiz. 1998. *Aportes para una historia de la educación municipal en Quito*. *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* (1998): 57-72.
- Daude, Christian. 2012. "Educación, clases medias y movilidad social en América Latina". *Pensamiento iberoamericano* 10 (2012): 29-48.
- Dewulf, Art, y Robbert Biesbroek. 2018. "Nine lives of uncertainty in decision-making: strategies for dealing with uncertainty in environmental governance." *Policy and Society* 37, no. 4: 441-458.
- El Universo. 2002. "Existe educación municipal", 26 de abril de 2002.
<https://www.eluniverso.com/2002/04/26/0001/12/3A89F89385AF4257A0921D184C0EA/AE7.html/>
- El Universo. 2021. "Crisis en el sistema de educación municipal de Quito reflejada en el constante cambio de secretarios", 30 de junio de 2021.
<https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/educacion-municipal-crisis-municipio-de-quito-secretarios-renuncias-rectores-estudiantes-escuelas-colegios-instituciones-nota/>
- Engel, Laura C., Alison Kington, y Agata Mleczko. 2013. "The Influence of Education on Community Cohesion: Adaptation of Policy to Practice". *The Journal of Educational Research* 106, no. 5: 408-18.
- Espinosa, Betty. 2011. *La calidad de educación en cuestión*.
- Fabris, María Teresa Rojas, y Alejandra Falabella Ambrosio. 2013. "Estrategias educativas de las clases medias: opciones y dilemas". *La frágil clase media*. 27.
- Falleti, Tulia G., y Julia F. Lynch. 2009. "Context and causal mechanisms in political analysis." *Comparative political studies* 42, no. 9: 1143-1166.
- Falleti, Tulia G. 2010. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.

- _____. 2016. "Process tracing of extensive and intensive processes". *New Political Economy* 21, no. 5 (2016): 455-462.
- Florez, Daniel Lozano. 2009. "Los sistemas municipales de educación en Colombia. Críticas y propuestas para su desarrollo". In XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Frank, Jonas. 2001. "Competencias: ¿Qué Descentralizar? Un estudio de las posibilidades de la Descentralización Administrativa en el Ecuador." *edición-Javier Ponce*.
- Gálvez, Inmaculada Egido. 2005. "Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa". *Tendencias pedagógicas* 10: 17-28.
- García Rubio, Juan. 2015. "El proceso de descentralización educativa en España". *Edetania* 48 (2015): 203-216.
- Gerring, John. 2004. "What is a case study and what is it good for?". *American political science review*. 341-354.
- Goetschel, Ana M. 2008. "Educación y formación de las clases medias". [*Ecuador Debate*, no. 74.](#)
- Hall, Peter A., and Rosemary CR Taylor. "Political science and the three new institutionalisms." *Political studies* 44, no. 5 (1996): 936-957.
- Hanson, Mark. 1997. *La descentralización educacional: problemas y desafíos*. Vol. 9. Santiago: Preal.
- Herdoíza Guzmán, Diego Marcelo. 2011. "De Municipios albañiles a Municipios educadores, políticas públicas locales en educación: caso Distrito Metropolitano de Quito". Tesis de Maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador-FLACSO.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham: Chatam House.
- Hood, Christopher C., y Helen Z. Margetts. 2007. "The tools of government in the digital age". *Macmillan International Higher Education*.
- Hooghe, Liesbet, y Gary Marks. 2001. "Types of multi-level governance". *European integration online papers* (EIoP) 5, no. 11.
- Howlett, Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design". *Policy Sciences* 42, no 1: 73-89.

- _____. 2011. *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Taylor & Francis Group.
- _____. 2014. "From the old to the new policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance." *Policy sciences* 47, no. 3 (2014): 187-207.
- _____. 2019. *Designing public policies: Principles and instruments*. London/New York: Routledge.
- _____. 2019. *The policy design primer: Choosing the right tools for the job*. Routledge.
- Howlett, Michael, y Michael Ramseh. 2016. "A chilles' heels of governance: critical capacity deficits and their role in governance failures." *Regulation & Governance* 10, no. 4: 301-313.
- Howlett, Michael, y Jeremy Rayner. 2013. "Patching vs packaging in policy formulation: Complementary effects, goodness of fit, degrees of freedom, and feasibility in policy portfolio design". *Annual Review of Policy Design* 1, no. 1: 1-19.
- Howlett, Michael, e Ishani Mukherjee. 2018. "Introduction: The Importance of Policy Design: Effective Processes, Tools and Outcomes." In *Routledge Handbook of Policy Design*, edited by Michael Howlett and Mukherjee Ishani, First puli, 483. New York: Routledge.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee, y Jun Jie Woo. 2015. "From tools to toolkits in policy design studies: The new design orientation towards policy formulation research". *Policy & Politics* 43, no. 2: 291-311.
- Howlett, Michael, Michael Ramseh, y Anthony Perl. 2009. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Third Edition. Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, Michael Ramesh, y Xun Wu. 2015. "Understanding the Persistence of Policy Failures: The Role of Politics, Governance and Uncertainty." *Public Policy and Administration* 30 (3-4): 209-20. <https://doi.org/10.1177/0952076715593139>.
- Horn, Robin. 2002. Mejoramiento de las Escuelas y la Calidad de la Educación En Brasil: el Enfoque de Fundescola. *Banco Mundial en Breve Nro. 10*.
- Kingdon, John W. 1993. "How Do Issues Get on Public Policy Agendas?" In *Sociology and the Public Agenda*, First Edit, 40-50. California: Sage publications.
- Laswell, Harold. 1992. "La Orientación Hacia Las Políticas." In *El Estudio de Las Políticas*

- Públicas*, edited by Luis F Aguilar Villanueva, Primera Ed, Vol. I:79–103. México D.F.: Miguén Angel Porrua. https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/2_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf.
- León, Jorge. 2012. “Educación Municipal Descentralizada”. *El Comercio*, 15 de octubre de 2012. <https://www.elcomercio.com/opinion/educacion-municipal-descentralizada.html>
- Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI). Registro Oficial Suplemento 417 del 31 de marzo de 2011. Última modificación: 19 de abril de 2021.
- Linder, Stephen H., and Guy B. Peters. 1984. “From Social Theory to Policy Design.” *Journal of Public Policy* 4 (3): 237–59. <https://doi.org/10.1017/S0143814X0000221X>.
- _____. 1990. “An institutional approach to the theory of policy-making: The role of guidance mechanisms in policy formulation.” *Journal of Theoretical Politics* 2, no. 1: 59–83.
- López, Pablo. 2010. “Variables asociadas a la gestión escolar como factores de calidad educativa”. *Estudios pedagógicos (Valdivia)* 36, no. 1: 147–158.
- Marcel, Mario, y Dagmar Raczynski, eds. 2009. *La asignatura pendiente: Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Uqbar.
- Marks, Gary, and Liesbet Hooghe. 2004. “Contrasting visions of multi-level governance.” *Multi-level governance*: 15–30.
- McConnell, Allan. 2016. “A public policy approach to understanding the nature and causes of foreign policy failure.” *Journal of European Public Policy* 23, no. 5: 667–684.
- Messina, Graciela, Víctor Alejandro Espinoza Valle, Alberto Arnaut, David Márquez Ayala, Gilberto Guevara Niebla, and Beatriz Calvo Pontón. *Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México*. 2008. Secretaría de Educación.
- Montecinos, Carmen, Vicente Sisto, y Luis Ahumada. 2010. “The construction of parents and teachers as agents for the improvement of municipal schools in Chile”. *Comparative Education* 46, no. 4: 487–508.
- Mukherjee, Ishani, and Azad Singh Bali. 2018. “Capacities and Customization in Policy Design.” In *Routledge Handbook of Policy Design*, edited by Michael Howlett and Ishani Mukherjee, first, 359–71. New York: Routledge.
- _____. 2019. “Policy effectiveness and capacity: two sides of the design coin”. *Policy Design and Practice* 2, no. 2: 103–114.

- Mukherjee, Ishani, M. Kerem Coban, and Azad Singh Bali. 2021. "Policy capacities and effective policy design: a review." *Policy Sciences*: 1-26
- Nair, Sreeja, and Michael Howlett. 2017. "Policy myopia as a source of policy failure: Adaptation and policy learning under deep uncertainty." *Policy & Politics* 45, no. 1: 103-118.
- Navarro, Clemente J. 2004. "Sociedades políticas locales: Democracia local y gobernanza multinivel." *Documento de trabajo. Madrid: Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.*
- Niño, Jaime. 2001. "La reforma educativa colombiana: Toma de decisiones y procesos de negociación". En *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Ocaña, Concepción Gómez. 1989. "Modelos para la descentralización educativa". *Revista Española de Pedagogía* 47, no. 183: 337-47. <http://www.jstor.org/stable/23763772>.
- Olmedo Reinoso, António, y Eduardo Santa Cruz Grau. 2011. "Las familias de clase media y elección de centro: el orden instrumental como condición necesaria pero no suficiente". *Revista de Currículum y formación del profesorado*.
- Ordenanza Metropolitana N. 0059 de 05 de mayo de 2015. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Ostrom, Elinor. 2009. "The institutional analysis and development framework and the commons." *Cornell L. Rev.* 95: 807.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2010. "El método comparativo y el análisis de configuraciones causales". *Revista latinoamericana de política comparada* 3, no. 3: 125-148.
- Peters, B. Guy, and Jon Pierre. 2004. "Multi-level governance: a Faustian bargain?" *Multi-level governance*: 75-89.
- Pierre, Jon y Guy B. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillan Press.
- Plan de Gobierno del Alcalde 2019-2021. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Plan de Gobierno del Alcalde 2021-2023. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/planificacion-abierta/>

- Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Febrero 2015.
<https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/planificacion-abierta/>
- Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2021-2033. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Septiembre 2021.
<https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/planificacion-abierta/>
- Plan Operativo Anual 2021. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
<https://quito.gob.ec/index.php/rendicion-de-cuentas/2022>
- Quito Informa. 2021. "Educación municipal será fortalecida en beneficio de los estudiantes de Quito", 29 de noviembre de 2021.
<http://www.quitoinforma.gob.ec/2021/11/29/educacion-municipal-sera-fortalecida-en-beneficio-de-los-estudiantes-de-quito/>
- Ramesh, Michael, y Anthony Perl. 2003. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- Rodrigo, Lucrecia. 2006. "La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90." *Revista complutense de educación*.
- Roth, André-Noël. 2014. "La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática?" *Mundos Plurales-Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 1, no. 1.
- Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith. 1994. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*. Vol. 20.
<https://doi.org/10.2307/3551961>.
- Schakel, Arjan H., Liesbet Hooghe, and Gary Marks. 2015. "Multilevel governance and the state." *The Oxford handbook of transformations of the state*: 269-285.
- Schneider, Anne, y Helen Ingram. 1988. "Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design." *Journal of Public Policy* 8 (1): 61–80.
<https://doi.org/10.1017/S0143814X00006851>.
- Seanwright, Jason, y John Gerring. 2008. "Case selection techniques in case study research". *Polit Res Quart* 61: 294-308.

Secretaría de Educación del Municipio de Quito. SEMQ. Estructura Orgánico Funcional de la Secretaría de Educación del DMQ.

<https://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-educacion>

Sen, Amartya. 1999. "Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo." *Romper el ciclo de la pobreza: Invertir en la infancia. Documento procedente de la Asamblea Anual BID. París: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social* 999.

Singh, Kishore. 2015. "Right to Education". *India International Centre Quarterly* 42, no. 3/4: 119-130.

Solga, Heike. 2014. "Education, economic inequality and the promises of the social investment state". *Socio-Economic Review* 12, no. 2: 269-297.

Stefoni, Carolina, Fernanda Stang, and Andrea Riedemann. 2016. "Educación E Interculturalidad En Chile - Education and Interculturality in Chile: Un Marco Para El Análisis". *Estudios Internacionales* 48, no. 185: 153-82.

Tamayo, Tito Madrid. 2019. *El sistema educativo de Ecuador: un sistema, dos mundos*. Revista Andina de Educación 2, no. 1: 8-17.

Temenos, Cristina, y John Lauermann. 2020. "The urban politics of policy failure". Taylor & Francis: 1109-1118.

Valdivia, Néstor, y Hugo Díaz. 2008. "Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local–UGEL". *Social Science Open Access Repository*. 51506: 275-295.

Valencia Agudelo, Germán Darío, y Yohan Alexis Álvarez. 2008. "La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación". *Revista Estudios Políticos. Universidad de Antioquia*.

Vásconez Rodríguez, Alison, Rossana Córdoba, y Pabel Muñoz. 2005. *La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados*. CEPAL.

Vedung, Evert. 1997. *Evaluación de políticas públicas y programas*. Inerser.

Velástegui Morales, Jorge Antonio. 2020. "Competencia de educación en el Distrito Metropolitano de Quito a partir de la Constitución de 2008." Bachelor's thesis, Quito: UCE.

Vera Arrata, Alfredo. 1997. "Políticas educativas."

Wu, Xun, Michael Ramesh, y Michael Howlett. 2015. "Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities." *Policy and Society* 34, no. 3-4: 165-171.

Entrevistas

Ministerio de Educación

Álvaro Sáenz, viceministro de educación (2017-2018)

Secretaría de Educación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Patricio Baquero, coordinador técnico de gestión educativa en la Secretaría de Educación del Municipio de Quito

Richard Fierro, excoordinador pedagógico y ex director de gestión educativa de la Secretaría de Educación del Municipio de Quito.

Rectores / vicerrectores

Fernando Cueva, rector de la Unidad Educativa Municipal Eugenio Espejo

Gloria Arias, vicerrectora de la Unidad Educativa Municipal Sebastián de Benalcázar

Galo Abad, rector de la Unidad Educativa Municipal Quitumbe

Profesores

Norma Pinto, profesora de Unidad Educativa Municipal Quitumbe

Nixon Fonseca, profesor de Unidad Educativa Municipal Quitumbe

Joselo Soriano, profesor de Unidad Educativa Municipal Quitumbe

Anexos

Figura 5.3. Metodología de la investigación y técnicas metodológicas para la recolección de la información

Variables	Dimensiones: mecanismo causal	Ámbitos de observación	Ámbitos de observación - Caso	Fuente	Técnica	¿A quién entrevistar?	Información Documental
Efectividad de las políticas de educación municipal (VD) (Howlett y Rayner 2013; Mukherjee y Bali 2019; Bali, Capano y Ramesh 2019; ; Howlett y Ramesh 2016; Mukherjee, Coban y Bali 2021)	Elementos de la cadena causal (Capano y Howlett 2020; (Howlett 2019; Capano y Howlett 2019)	Instrumentos sustantivos y procedimentales (Howlett 2019, Capano y Howlett 2020; Howlett y Ramesh 2009)	Recursos Nodalidad (sustantivos) Recursos Autoridad (más sustantivos que procedimentales) Recursos Tesoro (más sustantivos que procedimentales) Recursos Organización (sustantivos y procedimentales)	1. MinEduc (Autoridad y Organización) 2. SEMQ 2. Instituciones educativas municipales: rector y profesores	Entrevistas Información documental	1. Álvaro Sáenz (ex viceministro de educación Mineduc) 2. Patricio Baquero (Director de Planificación Educativa SEMQ) 3. Instituciones educativas municipales: Unidad Educativa Municipal Sebastián de Benalcázar Vicerrectora: Gloria Arias Vivanco Unidad Educativa Municipal Quitumbe Rector: Galo Abad Profesor/a: Norma Pinto Nixon Fonseca Joselo Soriano Unidad Educativa Municipal Eugenio Espejo: Rector: Fernando Cueva 4. Richard Fierro (Ex funcionario SEMQ, ex rector UEMS)	Constitución de la República 2008 LOEI (Ley Orgánica de Educación Intercultural) Acuerdos ministeriales COOTAD PMDOT 2015-2021 PMDOT 2021-2033 (Plan de estrategias sectorial) Código Municipal Ordenanzas Metropolitanas Resoluciones Administrativas Plan de Gestión 2019-2023 POA MDMQ 2021 POA Institución Educativas Municipales Presupuesto destinado a las instituciones educativas municipales (entes contables y no contables) Resultados INEVAL 2018-2019 Artículos de prensa
		Capacidades (Mukherjee y Bali 2019; Howlett y Ramesh 2016; Wu, Ramesh y Howlett 2015; Capano y Howlett 2020)	Capacidades analíticas a nivel organizacional Capacidades operacionales a nivel individual Capacidades políticas a nivel sistémico	1. SEMQ 2. Instituciones educativas municipales: rector y profesores	Entrevistas Información documental		
		Cambio de comportamiento (Capano y Howlett 2020)	Mejor disposición para ejecutar funciones por parte del personal del gobierno local y de las instituciones educativas municipales (autridades y profesores)	1. SEMQ 2. Instituciones educativas municipales: rector y profesores	Entrevistas Información documental		
		Contexto (Mukherjee y Bali 2018; Bali y Ramesh 2018; Falletti y Lynch 2009; Nair y Howlett 2017; Howlett 2011; Dewulf y Biesbroek 2018)	Incertidumbre estratégica: relación entre el gobierno local y el gobierno central. Inestabilidad política local por remoción del alcalde	1. MinEduc 2. SEMQ 3. Instituciones educativas municipales: rector y profesores	Entrevistas Información documental		
Gobernanza multinivel: Descentralización administrativa (VI) (Córdova 2018; Pierre and Peters 2000; Fontaine 2012; Marks y Hooghe 2004; Peters y Pierre 2004; Bache, Bartle y Flinders 2016; Falletti 2010; Jonas 2001; Ocaña 1989; Bardhan y Mookherjee 2006; Navarro 2004; Schakel, Hooghe y Marks 2015)	Elementos de la cadena causal (Capano y Howlett 2020; (Howlett 2019; Capano y Howlett 2019)	Activador (Jonas 2001, Córdova 2018)	Subsidiariedad Autonomía Flexibilidad	1. MinEduc 2. SEMQ 2. Instituciones educativas municipales: rector y profesores	Entrevistas Información documental		

Tabla 5.13. Fuentes documentales secundarias vinculadas con los recursos NATO

Fuente Documental	Información
<p>Constitución de la República 2008</p>	<p>Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.</p> <p>Art. 26.- La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.</p> <p>Art. 27.- La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar. La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional.</p> <p>Art. 28.- La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente (...). La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.</p> <p>Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.</p> <p>Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley. 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.</p> <p>Art. 344.- El sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior. El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema.</p>

Art. 345.- La educación como servicio público se prestará a través de instituciones públicas, fiscomisionales y particulares. En los establecimientos educativos se proporcionarán sin costo servicios de carácter social y de apoyo psicológico, en el marco del sistema de inclusión y equidad social.

Art. 346.- Existirá una institución pública, con autonomía, de evaluación integral interna y externa, que promueva la calidad de la educación.

Art. 347.- Responsabilidades educativas del Estado

Art. 349.- El Estado garantizará al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos. La ley regulará la carrera docente y el escalafón; establecerá un sistema nacional de evaluación del desempeño y la política salarial en todos los niveles. Se establecerán políticas de promoción, movilidad y alternancia docente.

Fuente Documental	Información
LOEI (Ley Orgánica de Educación Intercultural)	<p>Art. 4.- Derecho a la educación. - La educación es un derecho humano fundamental garantizado en la Constitución de la República y condición necesaria para la realización de los otros derechos humanos. Son titulares del derecho a la educación de calidad, laica, libre y gratuita en los niveles inicial, básico y bachillerato, así como a una educación permanente a lo largo de la vida, formal y no formal, todos los y las habitantes del Ecuador. El Sistema Nacional de Educación profundizará y garantizará el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.</p> <p>Art. 5.- La educación como obligación del Estado.- El Estado tiene la obligación ineludible e inexcusable de garantizar el derecho a la educación de todas los habitantes del territorio ecuatoriano y de los ecuatorianos en el exterior y el acceso universal a lo largo de su vida, para lo cual generará las condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades para acceder, permanecer, movilizarse y culminar los servicios educativos. El Estado ejerce la rectoría sobre el Sistema Educativo a través de la Autoridad Educativa Nacional de conformidad con la Constitución de la República y la Ley, y garantizará una educación pública de calidad, gratuita y laica. La educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener cuatro características interrelacionadas: disponibilidad, aceptabilidad, asequibilidad y accesibilidad.</p> <p>Art. 22.- Competencias de la Autoridad Educativa Nacional.- La Autoridad Educativa Nacional, como rectora del Sistema Nacional de Educación, formulará las políticas nacionales del sector, estándares de calidad y gestión educativos, así como la política para el desarrollo del talento humano del sistema educativo y expedirá los acuerdos, reglamentos y demás normativa que se requiera. La competencia sobre la provisión de recursos educativos la ejerce de manera exclusiva la Autoridad Educativa Nacional y de manera concurrente con los distritos metropolitanos y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, distritos metropolitanos y gobiernos autónomos municipales y parroquiales de acuerdo con la Constitución de la República y las leyes (...).</p> <p>Art. 36.- De la relación con los gobiernos autónomos municipales.- Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución de la República, las leyes y, en particular, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, son responsabilidades de los gobiernos autónomos municipales, en relación con los centros educativos, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Brindar seguridad física de los establecimientos educativos frente a riesgos naturales y antrópicos; b. Dar mantenimiento y protección de las instalaciones patrimoniales utilizadas para el funcionamiento de los centros educativos; c. Brindar seguridad vial que incluye, entre otros aspectos, los de señalización de límites de velocidad, pasos cebra, pasos elevados, semáforos; d. Controlar el uso del espacio público en relación con el funcionamiento de negocios o actividades lesivos a la seguridad del estudiantado o que interfieran con el normal funcionamiento de los establecimientos; e. Controlar, regular, y de ser el caso, en función de sus capacidades y dentro del ámbito de sus competencias, proveer el transporte escolar, de acuerdo a las necesidades y lineamientos establecidos por la Autoridad Educativa Nacional;

- f. Planificar y gestionar el espacio público en correspondencia con la obligación de Estado de garantizar el acceso a una educación inclusiva de calidad y cercanía, y con la construcción de la infraestructura educativa, de conformidad a las normas técnicas de accesibilidad para personas con discapacidad dictadas por el órgano encargado de normalización, y al diseño universal;
- g. Apoyar la construcción y mantenimiento de espacios públicos para la utilización escolar;
- h. Apoyar la provisión de sistemas de acceso a las tecnologías de la información y comunicaciones, que incluirán las adaptaciones para personas con necesidades educativas especiales asociadas a la discapacidad;
- i. Dar mantenimiento de redes de bibliotecas, físicas y digitales hemerotecas y centros de información, cultura y arte vinculadas con las necesidades del sistema educativo; y.
- j. Proveer gratuitamente, por sí o a través de sus empresas, los servicios públicos básicos de su competencia a los establecimientos educativos públicas y fiscomisionales.
- k. Proveer de los recursos suficientes para la gestión administrativa y del talento humano, exclusivamente de las instituciones educativas que regentan;
- l. Promover conjuntamente con las autoridades rectoras de Educación y de Cultura el Plan Nacional de Promoción del Libro y la Lectura; el fortalecimiento de la Red de Bibliotecas Escolares y Públicas; y la implementación de bibliotecas digitales, conforme se establece en la Ley Orgánica de Cultura y la presente Ley y su reglamento. Coordinar y participar activamente en la protección efectiva de los derechos de las y los estudiantes; para lo cual, mantendrá una permanente articulación con las instituciones del sistema nacional de educación y otras entidades públicas competentes.

Régimen Especial para la Gestión de las Instituciones Educativas Municipales

Art. 62.1.- Naturaleza. - Las instituciones educativas municipales son financiadas con fondos provenientes de los gobiernos autónomos descentralizados y forman parte de la oferta educativa pública. Según su naturaleza, podrán promover la misión, identidad, filosofía y valores institucionales, con observancia de los derechos y las garantías constitucionales, además de apuntar al cumplimiento de sus políticas locales para el desarrollo territorial. Estas entidades gozan de autonomía financiera y administrativa, siendo la autoridad nominadora la o el Alcalde de la ciudad que decida ser promotor de estas instituciones educativas. Estas entidades tienen la facultad de gestionar la contratación del personal docente, directivo y administrativo y de servicio; y contarán con un procedimiento especial de compras públicas que será regulado por el órgano técnico rector de la contratación pública.

Art.62.2.- Gestión administrativa y financiera. - La gestión administrativa y financiera de las instituciones educativas municipales será autónoma, y cumplirá con todos los principios emanados en la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, esta Ley y demás normativa conexas. La gestión cumplirá con estándares de calidad y de transparencia, y cada gobierno autónomo descentralizado promotor deberá hacer constar en la programación presupuestaria anual los rubros necesarios que se usarán para toda la gestión administrativa, financiera y del talento humano de estas instituciones. Las instituciones educativas municipales deberán observar todas las normas contenidas en la Constitución, Código Orgánico de

Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y demás normativa conexa, y cualquier acuerdo dictado por la Autoridad Educativa Nacional que establezca un proceso determinado o especial para estos procesos. La única excepción de compras públicas será este procedimiento, a expedirse por la autoridad competente que determinará el procedimiento de adquisición de insumos académicos como software, patentes, licencias, suscripciones, entre otros.

Art. 62.3.- Gestión del Talento Humano. - El personal administrativo y de servicio de las instituciones educativas municipales son servidores y trabajadores públicos, y su régimen laboral

es el previsto en la Ley Orgánica del Servicio Público y el Código del Trabajo, de conformidad con las reglas generales para el efecto. En el caso del personal docente y directivo se regirán bajo las reglas de esta Ley manteniendo su carrera docente y serán parte del escalafón nacional. La autonomía en la gestión del talento humano se ejecutará en los procesos de ingreso, promoción, salida y jubilación del personal a su cargo.

Art. 62.4.- Garantías normativas. - La Autoridad Educativa Nacional en el diseño y expedición de la normativa secundaria observará las características y particularidades de las instituciones

educativas municipales. En el caso de la gestión administrativa y financiera, los gobiernos autónomos descentralizados expedirán las ordenanzas necesarias para el cumplimiento efectivo de sus derechos y responsabilidades.

Art. 62.5.- Gratuidad y sistema de cupos para grupos de atención prioritaria.- Las instituciones educativas municipales al ser de carácter público cuentan con la gratuidad en el servicio de educación y deberán contar con un sistema de cupos que prevea prioritariamente el acceso de niños, niñas y adolescentes que se encuentren en los quintiles más bajos de pobreza; que pertenezcan a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; padezcan de alguna enfermedad catastrófica o degenerativa; cuenten con un carné de discapacidad; sean parte del sistema de acogida estatal; sean padres o madres adolescentes, adolescentes embarazadas, cuando cumplan traslados como medida de protección a causa de violencia hacia las y los educandos, o sus padres, madres o tutores; cuando cumplan con parámetros de meritocracia académica o deportiva, y cualquier otra característica que la entidad decida priorizar en el otorgamiento de los cupos.

Art. 62.6.- Oferta curricular. - Las instituciones educativas municipales podrán ofertar asignaturas adicionales a las que constan en el currículo nacional, conforme a su naturaleza, misión, identidad, filosofía y valores institucionales.

Art. 135.2.- Del régimen disciplinario del personal directivo, docente, administrativo de los establecimientos educativos municipales.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, que son promotores de instituciones educativas y que actúan como autoridad nominadora del personal docente, administrativo y directivo de estas instituciones, a través de los órganos y entidades correspondientes, tienen la facultad de conocer y resolver los procedimientos administrativos sancionatorios en contra de quienes hayan incurrido en las infracciones determinadas en esta Ley y demás normativa aplicable. De ser el caso, para la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionatorios al personal docente, directivo y administrativo de los establecimientos educativos municipales, se observará las disposiciones que por ordenanza sean de aplicación obligatoria en cada Gobierno Autónomo Descentralizado

Fuente Documental	Información
<p>Acuerdos Ministeriales</p>	<p>Acuerdo Ministerial Nro. 1603 publicado en el Registro Oficial Nro. 257 de 18 de agosto de 1999</p> <p>Reconoció al Subsistema Municipal de Educación como parte del Sistema Nacional de Educación. Este tipo de educación desde esa fecha y hasta la actualidad se encuentra regida por las ordenanzas y resoluciones emitidas por parte del Concejo Metropolitano de forma articulada con las disposiciones constitucionales y la normativa respectiva.</p> <p>Acuerdo Ministerial Nro. MINEDUCMINEDUC-2018-00046-A de 02 de mayo de 2018</p> <p>Se ratifica que el GAD del Distrito Metropolitano de Quito es el promotor de las unidades educativas municipales y el responsable del talento humano de docentes, administrativos y directivos.</p> <p>El GAD debe velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias contenidas en la ley, acuerdos ministeriales, reglamentos y demás disposiciones emanadas por los ministerios respectivos.</p> <p>El GAD debe garantizar la idoneidad, honorabilidad y el aspecto ético del personal de talento humano que imparten el servicio educativo en las instituciones municipales.</p>
<p>COOTAD (Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización)</p>	<p>Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal. - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley;</p> <p>g. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.</p> <p>Art. 138.- Ejercicio de las competencias de infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación. - Es facultad exclusiva del gobierno central la rectoría y definición de las políticas nacionales de salud y educación. El ejercicio de estas competencias no excluirá la gestión concurrente con los gobiernos autónomos descentralizados en la planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física, así como actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, en el marco de los sistemas nacionales correspondientes. Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en el marco de la planificación concurrente con la entidad rectora, construir la infraestructura y los equipamientos físicos de salud y educación, con sujeción a la regulación emitida por la autoridad nacional. Cada nivel de gobierno será responsable del mantenimiento y equipamiento de lo que administre</p>

Fuente Documental	Información
<p>PMDOT (Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial)</p>	<p>PMDOT 2015-2021 Política S3: Promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de Quito. Objetivo 3.2: Se ha promovido el acceso educativo y se han impulsado acciones educativas complementarias con enfoques interculturales.</p> <p>Lineamientos Estratégicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gestionar la garantía de la educación de la población Quiteña. Articulación con el Sistema de Educación 2. Articulación con el Ministerio de Educación para la implementación del ordenamiento de la oferta educativa 3. Implementación de mecanismos de inserción escolar articulado al sistema público (municipal y fiscal) de educación. 4. Levantamiento de información sobre la situación educativa en los distritos y circuitos educativos del cantón. 5. Fortalecimiento y sostenimiento del sistema educativo municipal. Incremento de la cobertura educativa del Sistema Municipal de Educación en modalidades formales y alternativas. 6. Promoción de la inclusión educativa para la población de Quito (en edad escolar excluida del sistema escolar y para aquella que no ha concluido los diferentes niveles educativos) con énfasis en grupos de atención prioritaria y población vulnerable (niñez, personas con discapacidad, estudiantes, adultos mayores). 7. Atención a la población que presenta problemáticas que arrojan los principales riesgos de abandono escolar. 8. Incremento de las oportunidades de la población vulnerable (niñez, personas con discapacidad, estudiantes, adultos mayores) a través de un sistema de acceso y reincorporación a la educación, profesionalización 9. Apoyo a la educación intercultural bilingüe del territorio cantonal. 10. Promoción de la educación más allá del aula y alternativas educativas. Promoción de la educación en temas ambientales, de movilidad e interculturalidad. 11. Promoción de la participación ciudadana en la construcción de una agenda educativa para el distrito. 12. Desarrollo e implementación de sistemas de seguimiento a estudiantes del Distrito. 13. Mejoramiento educativo en instalaciones eléctricas y conectividad básica; infraestructura, adecuación de espacios y equipamiento (pupitres, mesas, pizarrones, sillas); condiciones sanitarias. 14. Mejoramiento de la calidad de la educación municipal. Capacitación y actualización al personal docente. 15. Promoción de espacios alternativos de educación y equipamiento educativo (bibliotecas/ludotecas/mediatecas u otras de manera fija o itinerante) 16. Desarrollo e implementación de sistemas de evaluación alternativa sobre logros y procesos educativos. 17. Desarrollo de procesos de acreditación y/o profesionalización universitaria.

PMDOT 2021-2033

Eje Social - Objetivo Estratégico 6: Asegurar una vida plena y justa, con igualdad de oportunidades; y con acceso a salud, educación, cultura y seguridad.

Políticas Específicas:

1. Fortalecer el sistema educativo municipal bajo los parámetros de inclusión, calidad educativa, distribución de servicios educativos como aporte a la garantía del derecho a la educación para toda la población del DMQ en función de la normativa vigente.
2. Mejoramiento continuo de la calidad de la oferta educativa municipal en los diferentes niveles y modalidades con un modelo educativo innovador, incorporando la educación intercultural y etnoeducación.
3. Diversificación y ampliación de la oferta educativa municipal con enfoque de participación y sostenibilidad.
4. Fortalecimiento de la atención psicopedagógica y tutorías hacia el mejoramiento continuo de los aprendizajes de los estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas o no a la discapacidad y superdotación.

Estrategias operativas:

1. Implementar un programa integral de desarrollo profesional del talento humano para la mejora de los procesos educativos de calidad.
2. Mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura física, tecnológica y el equipamiento de las unidades educativas municipales con espacios educativos inclusivos, seguros y acordes a los estándares educativos.
3. Mejoramiento continuo de la gestión educativa institucional como resultado de procesos de acompañamiento, evaluación y auditoría.
4. Alianzas estratégicas para la diversificación y ampliación de la oferta educativa municipal.
5. Desarrollo de un modelo de atención psicopedagógica y tutoría innovador.
6. Fortalecer los servicios educativos a grupos de atención prioritaria, situación vulnerabilidad y /o riesgo.

Líneas de acción:

Generar alianzas estratégicas (entidades educativas públicas y privadas) para la diversificación y ampliación de la oferta educativa municipal.

1. Implementar mecanismos de homologación, evaluación y mejoramiento continuo de los procesos educativos en todo el DMQ.
2. Implementar un modelo educativo municipal auto sostenible.
3. Implementar un programa integral de desarrollo profesional del cuerpo docente, para la mejora de los procesos educativos.
4. Intervenir la infraestructura educativa, deportiva y recreativa para contar con espacios que motiven la participación de la ciudadanía.

<p>Código Municipal</p>	<p>Título I De las Comisiones del Concejo Metropolitano</p> <p>Art. I.1.3.- Eje social: Que promueva una sociedad equitativa, solidaria e incluyente que respete la diversidad social y cultural, que construya una cultura de paz entre sus habitantes, con acceso a una mejor calidad de vida en educación, salud, seguridad, cultura, recreación y demás.</p> <p>Art. I.1.4.- Comisiones permanentes.- Son comisiones permanentes:</p> <p>Eje social: Comisión de Salud; Comisión de Educación y Cultura; Comisión de Deporte y Recreación; Comisión de Igualdad, Género e Inclusión social; y, Comisión de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Gestión de Riesgos.</p> <p>Art. I.1.48.- Ámbito de las comisiones.- Comisión de Educación y Cultura: Estudiar, elaborar y proponer al Concejo proyectos normativos para el desarrollo cultural y educativo de la población del Distrito, considerando lo relacionado a la consolidación y mejoramiento del Subsistema Metropolitano de Educación y la Red Metropolitana de Cultura. Emitirá el informe previo al otorgamiento de las condecoraciones y premios que le correspondan, y motivará el desarrollo de concursos municipales en los temas de su competencia.</p> <p>Título III Del Fondo de Inversión Social "Quito Solidario"</p> <p>Art. II.1.18.- El Fondo de Inversión Social "Quito Solidario", estará dirigido a financiar el programa de salud para los grupos de atención prioritaria, con énfasis en las personas adultas mayores, personas con discapacidades y el programa de educación, para la población más desprotegida del Distrito Metropolitano de Quito.</p> <p>Art. II.1.21.- El Concejo Metropolitano aprobará la inclusión de otros fondos o fuentes de financiamiento para cubrir la demanda en el área de educación.</p> <p>Libro II.2 De la Educación</p> <p>Título I Del Ingreso Estudiantil a las Instituciones Educativas Municipales</p> <p>Capítulo I Del Proceso de Ingreso</p>
--------------------------------	--

Fuente Documental	Información
Ordenanza Metropolitana	<p>Ordenanza Metropolitana N. 0059 de 05 de mayo de 2015.</p> <p>El MDMQ desde hace más de 120 años dirige y administra instituciones educativas en el Distrito Metropolitano de Quito. En la misma ordenanza se indica que el GAD ha ofertado educación pública de calidad, constituyéndose en un modelo demostrativo a nivel local y referencial a nivel nacional e internacional. El MDMQ históricamente ha ofertado el servicio de educación, teniendo a su cargo instituciones emblemáticas que han surgido a partir de la iniciativa del Concejo Metropolitano.</p>
Plan de Gestión 2019 - 2023	<p>Plan de Gestión Jorge Yunda Programa Educando: Considera la educación como el pilar fundamental sobre el cual una sociedad se desarrolla. Tomando en cuenta que la administración municipal debe crear políticas que la favorezcan, dentro de este programa se llevarán a cabo los siguientes planes:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Educación integral en instituciones municipales: Fortalecer el subsistema integrado de educación municipal en todas las administraciones zonales de Quito, priorizando los sectores más necesitados, garantizando la calidad del nivel educativo en dichas instituciones. -Educación holística y de convivencia urbana: Generar programas en coordinación con el ministerio de educación que permitan implementar en las aulas de clase cátedras que promuevan la educación holística y la convivencia urbana. -Educación bilingüe y trilingüe: Incentivar que en los centros educativos del Distrito Metropolitano de Quito se genere una formación bilingüe y trilingüe. -Mis primeras palabras: Fomentar políticas que permitan que los niños tengan acceso a la educación desde sus primeros años, para minimizar barreras posteriores dentro del sistema educativo. -Juventud a las aulas: Generar programas de educación secundaria dando cobertura a los barrios más vulnerables, donde el índice de trabajo infantil y juvenil es más alto. -Seguimiento educacional: Fomentar la creación de centros de tareas dirigidas para la niñez, priorizando la atención de niños cuyos adultos a cargo trabajan la mayor parte del día. -Estudiantes conectados: Propiciar la creación de bibliotecas municipales y parroquiales, garantizando el acceso a internet con la finalidad de cubrir la demanda de estudiantes que carecen de redes en sus hogares. <p>Plan de Gestión Santiago Guarderas Estrategias del Eje Social - Educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Fortalecer el proyecto de educación digital en el contexto pandémico, mediante la definición y puesta en marcha de un Sistema de Gestión Académica. -Elaborar y ejecutar un Plan de Desarrollo Profesional para docentes municipales con el apoyo de universidades y organismos de cooperación nacional e internacional.

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">-Mejorar y dar mantenimiento preventivo y correctivo a la infraestructura educativa municipal.-Dotar de equipamiento tecnológico al personal docente de las unidades educativas municipales, para facilitar el retorno progresivo a las aulas.-Ampliar y consolidar el Plan de retorno progresivo a clases presenciales en base a los PICE de las IEM y en coordinación permanente con el Ministerio de Educación.-Optimizar la gestión de las IEM mediante un proceso transparente de selección de autoridades (Rector, Vicerrector, inspector y subinspector general).-Implementar el Bachillerato Técnico Agroecológico en la Unidad Educativa Alfredo Pérez Guerrero y del bilingüismo en las unidades educativas Sebastián de Benalcázar y Bicentenario. |
|--|---|

Fuente Documental	Información
<p>PLAN OPERATIVO ANUAL (POA)</p>	<p>POA MDMQ 2021 -Infraestructura educativa integral e inclusiva en las instituciones educativas municipales -Atención psicopedagógica integral para estudiantes con necesidades educativas especiales de instituciones educativas -Modelo educativo municipal innovador -Ampliación de la oferta educativa extraordinaria -Desarrollo de actividades deportivas -Fortalecimiento pedagógico -Gastos administrativos -Remuneración de personal</p> <p>POA Instituciones Educativas Municipales 2021 -Fortalecimiento pedagógico (Planificación institucional) -Gastos administrativos -Remuneración de personal</p>
<p>Fuentes de Prensa</p>	<p>Quito Informa - 29 Noviembre 2021 Educación Municipal será Fortalecida en Beneficio de los Estudiantes de Quito -El alcalde Santiago Guarderas solicitó al Concejo un mayor presupuesto para educación y el próximo año se tendrá dicho presupuesto para cumplir con los requerimientos. -Los docentes plantearon varias necesidades para continuar con el funcionamiento del sistema de educación municipal. Entre los principales requerimientos estuvieron la dotación de computadoras, puntos de internet para conectividad, capacitación y desarrollo profesional, infraestructura, señalética, partidas presupuestarias, concursos de docentes y rectores, vacunación, regreso a la educación presencial, entre otros.</p> <p>Diario El Universo - 30 Junio 2021 Crisis en el Sistema de Educación Municipal de Quito Reflejada en el Constante Cambio de Secretarios -En la administración de Jorge Yunda han pasado cinco secretarios de Educación. -Procesos represados, instituciones sin autoridades principales y procesos de inscripción tardíos son resultado de constantes cambios en las autoridades. -Producto del desconocimiento en la gestión de la educación municipal por la anterior autoridad, no se pudieron sacar adelante varios procesos. -Se denuncia desorden e irregularidades en los concursos para docentes en la educación municipal, distribución de partidas e instituciones sin rectores.</p>

Diario El Comercio - Jorge G. León Trujillo, 15 Octubre 2012

Educación Municipal Descentralizada

-La importancia de la educación municipal es que es competitiva ente las mejores escuelas y colegios y que responde a necesidades apremiantes en sectores pobres.

-Las competencias que le corresponde al gobierno central según la LOEI es: Definir las orientaciones generales, los programas, funcionamiento, procedimiento de aplicación y realización concreta de los planteles.

-La experiencia ha demostrado que el gobierno local puede concretar mejor las políticas generales de gobierno en relación a la educación, no únicamente como ejecutores, como en principio es el avance hecho en las nuevas normas de descentralización; sino de adoptar o definir la normal general a las condiciones y a las perspectivas locales.

Diario El Universo - 26 Abril 2002

Existe Educación Municipal

-Augusto Avendaño explica que la transferencia formal del 100% de las atribuciones educativas al municipio, se dio mediante Decreto 504 del 29 de enero de 2002. Entre las atribuciones están el manejo del régimen escolar, diseño de los planes curriculares, escalafón, sistema de supervisión.

Elaborado por la autora con base en CRE; LOEI; COOTAD; PMDOT 2015; PMDOT 2021; Código Municipal; El Universo; El Comercio; Quito Informa; ; Secretaría de Educación del Municipio de Quito (SEMQ) <https://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-educacion>; Secretaría general de Planificación MDMQ (Gobierno Abierto) <https://gobiernoabierto.quito.gob.ec/>

Tabla 5.14. Distribución de presupuesto para educación 2020

Dependencia	Proforma 2020 (\$)	% De participación
Secretaría de Educación, Recreación y Deporte (*)	18'421,977.84	2,54 %
Unidad Educativa Municipal Sebastián de Benalcázar	1'897,640.38	0,23 %
Unidad Educativa Municipal Fernández Madrid	2'081,997.83	0,25 %
Unidad Educativa Municipal Espejo	2'927,626.48	0,36 %
Unidad Educativa Municipal Julio E. Moreno	1'362,649.40	0,16 %
Unidad Educativa Municipal del Milenio Bicentenario	2'079,437.84	0,24 %
Unidad Educativa Municipal Oswaldo Lombeida	1'349,031.15	0,16 %
Unidad Educativa Municipal Quitumbe	1'996,893.43	0,25 %
Unidad Educativa Municipal San Francisco de Quito	1'549,878.90	0,18 %
Unidad Educativa Municipal Sucre	3'351,714.74	0,18 %
TOTAL	37'018,847.99	4,78 %
* Las demás instituciones educativas y CMI están dentro del presupuesto asignado a la Secretaría de Educación.		

Fuente: Proforma presupuestaria de gastos 2022 por dependencia, elaborado por la Unidad de Presupuesto del Municipio de Quito. Obtenida del POA MDMQ 2020. <https://www.quito.gob.ec/index.php/rendicion-de-cuentas>

Tabla 5.15. Distribución de presupuesto para educación 2021

Dependencia	Proforma 2021 (\$)	% De participación
Secretaría de Educación, Recreación y Deporte (*)	18'421,977.84	2,54 %
Unidad Educativa Municipal Sebastián de Benalcázar	1'897,640.38	0,23 %
Unidad Educativa Municipal Fernández Madrid	2'081,997.83	0,25 %
Unidad Educativa Municipal Espejo	2'927,626.48	0,36 %
Unidad Educativa Municipal Julio E. Moreno	1'362,649.40	0,16 %
Unidad Educativa Municipal del Milenio Bicentenario	2'079,437.84	0,24 %
Unidad Educativa Municipal Oswaldo Lombeida	1'349,031.15	0,16 %
Unidad Educativa Municipal Quitumbe	1'996,893.43	0,25 %
Unidad Educativa Municipal San Francisco de Quito	1'549,878.90	0,18 %
Unidad Educativa Municipal Sucre	3'351,714.74	0,18 %
TOTAL	37'018,847.99	4,78 %
* Las demás instituciones educativas y CMI están dentro del presupuesto asignado a la Secretaría de Educación.		

Fuente: Proforma presupuestaria de gastos 2022 por dependencia, elaborado por la Unidad de Presupuesto del Municipio de Quito. Obtenida del POA MDMQ 2021. <https://www.quito.gob.ec/index.php/rendicion-de-cuentas>

Tabla 5.16. Distribución de presupuesto para educación 2022

Dependencia	Proforma 2022 (\$)	% De participación
Secretaría de Educación, Recreación y Deporte (*)	21'093.696,96	2,54 %
Unidad Educativa Municipal Sebastián de Benalcázar	1'871.549,67	0,23 %
Unidad Educativa Municipal Fernández Madrid	2'082.033,54	0,25 %
Unidad Educativa Municipal Espejo	3'031.958,70	0,36 %
Unidad Educativa Municipal Julio E. Moreno	1'339.992,53	0,16 %
Unidad Educativa Municipal del Milenio Bicentenario	2'030.970,54	0,24 %
Unidad Educativa Municipal Oswaldo Lombeida	1'347.845,78	0,16 %
Unidad Educativa Municipal Quitumbe	2'039.155,19	0,25 %
Unidad Educativa Municipal San Francisco de Quito	1'524.144,43	0,18 %
Unidad Educativa Municipal Sucre	3'370.063,24	0,18 %
TOTAL	39'731.410,58	4,78 %
* Las demás instituciones educativas y CMI están dentro del presupuesto asignado a la Secretaría de Educación.		

Fuente: Proforma presupuestaria de gastos 2022 por dependencia, elaborado por la Unidad de Presupuesto del Municipio de Quito. Obtenida del POA MDMQ 2022. <https://www.quito.gob.ec/index.php/rendicion-de-cuentas>

Tabla 5.17. Resultados para la postulación a la educación superior de instituciones educativas municipales

Puntaje para Postular a la Educación Superior 2018-2019	Colegios Municipales en el DMQ
857	Unidad Educativa Municipal Sebastián de Benalcázar
810	Unidad Educativa Municipal Fernández Madrid
789	Unidad Educativa Municipal Calderón
781	Unidad Educativa Municipal Bicentenario
777	Unidad Educativa Municipal Quitumbe
765	Unidad Educativa Municipal Antonio José de Sucre
764	Unidad Educativa Municipal Julio Enrique Moreno
760	Unidad Educativa Municipal Julio Moreno Peñaherrera
758	Unidad Educativa Municipal Oswaldo Lombeida
745	Unidad Educativa Municipal Eugenio Espejo
743	Unidad Educativa Municipal Manuel Cabeza de Vaca
724	Unidad Educativa Municipal Cotocollao
722	Unidad Educativa Municipal Alfredo Pérez Guerrero
715	Unidad Educativa Municipal Juan Wisneth
714	Unidad Educativa Municipal San Francisco de Quito
713	Unidad Educativa Municipal Rafael Alvarado
683	Unidad Educativa Municipal José Ricardo Chiriboga

680	Unidad Educativa Municipal Pedro Pablo Traversari
669	Unidad Educativa Municipal Humberto Mata Martínez
671	Unidad Educativa Municipal 9 de Octubre

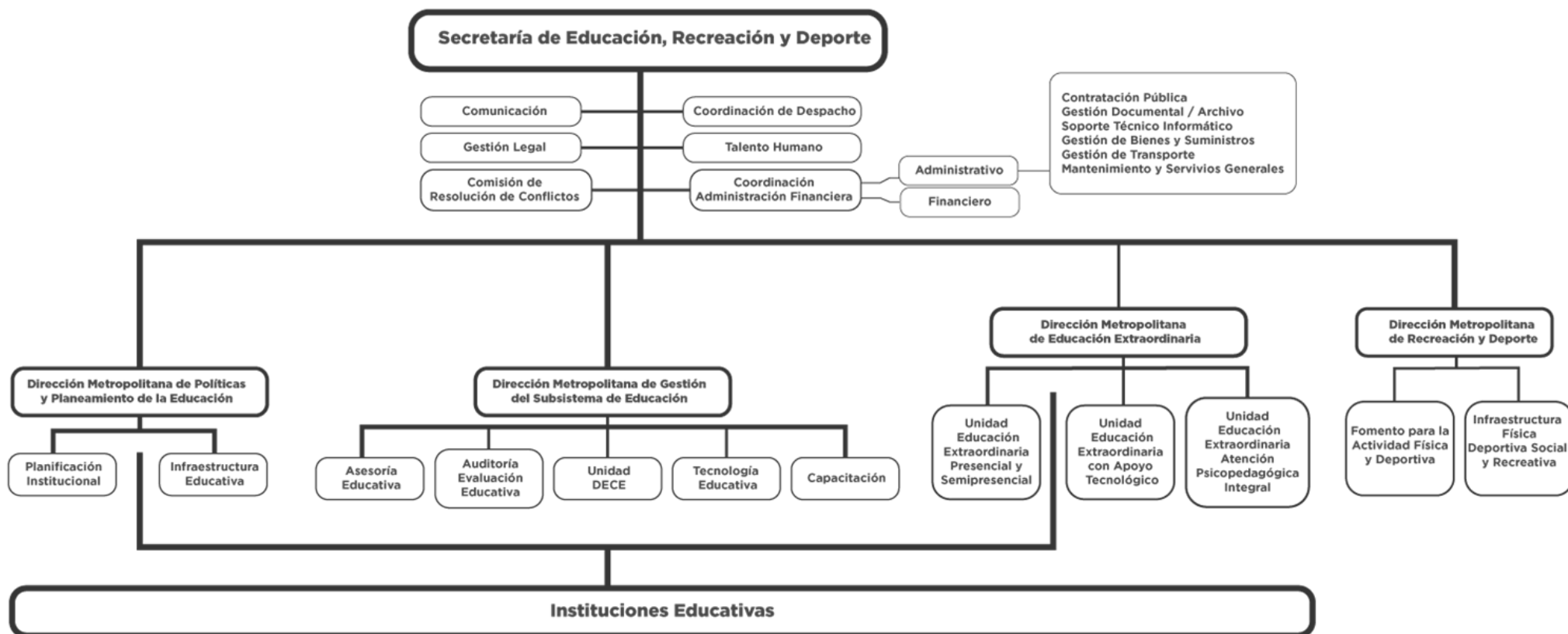
Elaborado por la autora con base en INEVAL <http://evaluaciones.evaluacion.gob.ec/BI/informes-resultados/>

Tabla 5.18. Resultados para la postulación a la educación superior de instituciones educativas fiscales

Puntaje para Postular a la Educación Superior 2018-2019	Colegios Fiscales en el DMQ
772	Colegio Experimental 24 de Mayo
736	Colegio Juan Pío Montúfar
730	Instituto Nacional Mejía

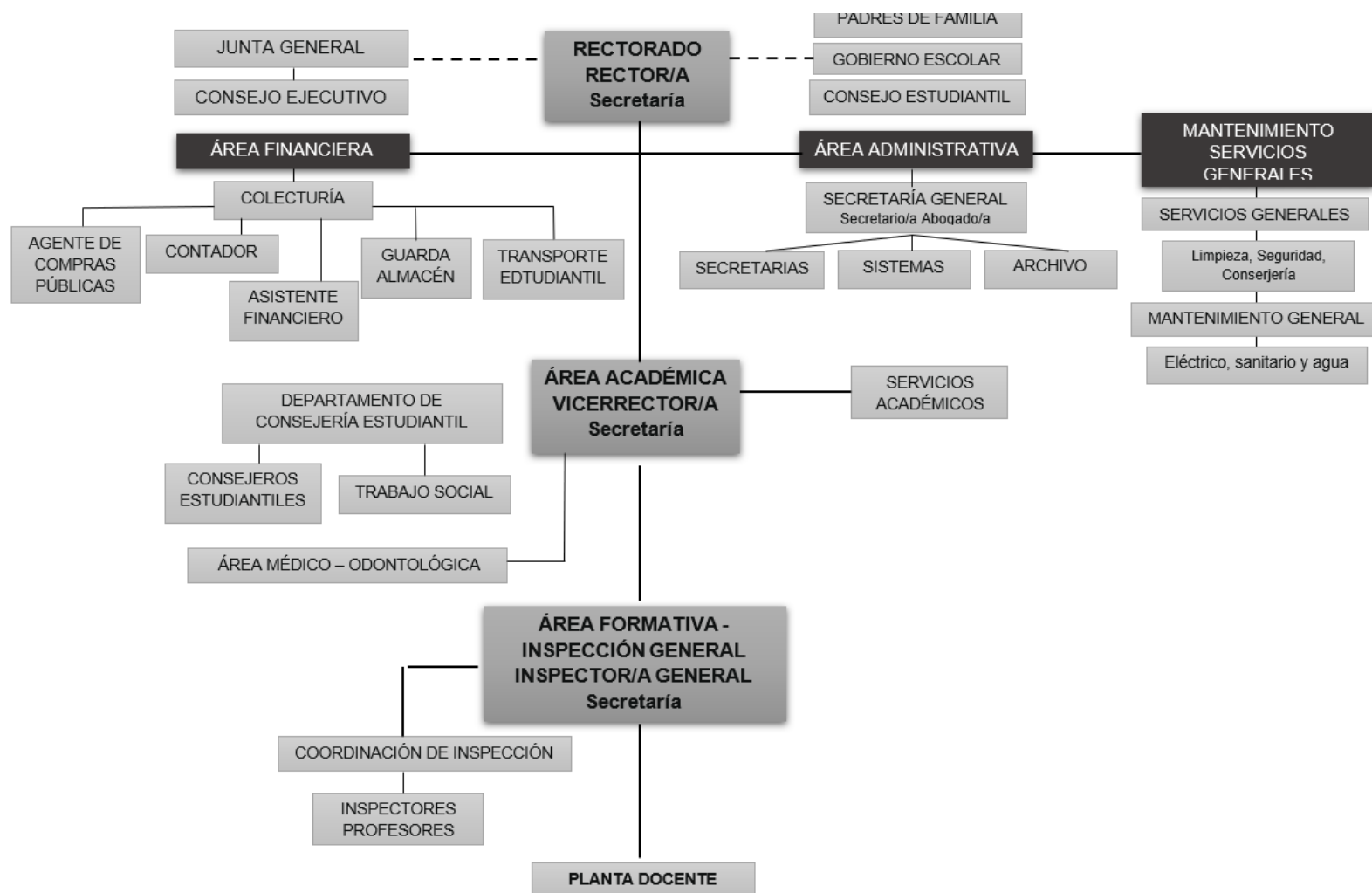
Elaborado por la autora con base en INEVAL <http://evaluaciones.evaluacion.gob.ec/BI/informes-resultados/>

Figura 5.4. Estructura Orgánico Funcional de la Secretaría de Educación del DMQ



Fuente: Secretaría de Educación del Municipio de Quito. <https://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-educacion>

Figura 5.5. Estructura Orgánico Funcional General de las Instituciones Educativas



Fuente: Fernando Cueva, rector Unidad Educativa Municipal Eugenio Espejo.

Modelo de entrevista 1. Entrevista para funcionario del Ministerio de Educación

Función dentro de Mineduc:

Departamento:

Tiempo de trabajo en Mineduc:

I. Esta sección de la entrevista busca identificar los distintos recursos (NATO) con los que cuenta el Mineduc para el diseño de la política de educación y su oferta.

Recursos de Nodalidad

¿Qué tipo de instrumentos o canales de información se manejan entre el Mineduc, la Subsecretaría del DMQ y desde la SEMQ?

Recursos de Autoridad

En el aspecto normativo, ¿qué acuerdos ministeriales conforman la base de acción respecto a las políticas de educación del Mineduc y su relación con la educación municipal?

Recursos de Organización

¿Cómo es la estructura actual del Mineduc? ¿Podría describirme de manera breve cuáles son las competencias que maneja el Mineduc y cada una de sus Secretaría y Subsecretarías? ¿Dónde entra la relación con la SEMQ y las instituciones educativas municipales?

¿Cuáles son las competencias otorgadas al municipio en términos de educación? ¿Según el COOTAD, la LOEI y alguna otra normativa?

II. La segunda sección está destinada a entender aspectos generales sobre la educación municipal y su relación con el sistema de educación, administrado por el Mineduc.

¿Cuáles considera los principales desafíos y dificultades que enfrenta la relación entre el Mineduc, la Subsecretaría del DMQ y la SEMQ?

¿Qué puede decir de la calidad de la educación municipal en el DMQ, en comparación con la educación fiscal? ¿Por qué lo considera así?

III. La última sección tiene preguntas enfocadas con la autonomía de la educación municipal y el contexto político bajo el cual se administra, teniendo en cuenta la relación existente entre el gobierno local y el gobierno central.

¿Usted considera que la educación municipal tiene mayor autonomía y flexibilidad, en relación con otras instituciones de carácter público, como las instituciones fiscales?

¿Cree que debería recobrar mayor autonomía, o en otras palabras, hasta qué punto cree que sería adecuado que la educación municipal recupere las competencias que manejaba bajo el régimen espacial?

¿Cómo describiría la relación del Mineduc, sus Secretarías y Subsecretarías con la SEMQ?

Modelo de entrevista 2. Entrevista para funcionario de la Secretaría de Educación del Municipio de Quito

Función dentro de la SEMQ:

Departamento:

Tiempo de trabajo en la SEMQ:

I. En esta primera sección, se abordarán preguntas referentes a los objetivos que se ha planteado la educación municipal, así como los desafíos o dificultades encontrados en la búsqueda de esos objetivos.

¿Cuál es/son el/los principal/es objetivo/s que se ha planteado la SEMQ para la educación municipal?

¿Considera que el/los objetivo/s se han cumplido? Si/No ¿Cuáles serían las razones por las que no se está llegando al objetivo?

¿Cuáles considera los principales desafíos y dificultades en el tema de educación municipal?

II. La segunda sección de esta entrevista busca identificar los distintos recursos (NATO) con los que cuenta la SEMQ para el diseño de la política de educación municipal y su oferta.

Recursos de Nodalidad

¿Qué tipo de instrumentos o canales de información se manejan desde la SEMQ, respecto a los planes, programas y proyectos enfocados al servicio de la educación municipal?

¿Cuáles han sido los últimos informes elaborados en cuanto al servicio de oferta de la educación municipal?

¿De qué manera transmiten la información de estos planes, programas y proyectos a la población quiteña y a los usuarios de las 20 instituciones educativas?

Recursos de Autoridad

En el aspecto normativo, ¿qué ordenanzas, resoluciones e instrumentos conforman la base de acción respecto a las políticas de educación?

¿Bajo qué documentos legales emitidos por el gobierno central, conforman la base de acción respecto a las políticas de educación municipal?

Recursos de Tesoro

¿De qué manera se financia la educación municipal en el DMQ? ¿El gobierno central les asigna un presupuesto, aparte de esta asignación como más se financian?

¿Cuánto se le entrega a la Secretaría en presupuesto para educación?

¿Actualmente, se está usando todo el monto entregado en el presupuesto a la Secretaría para asuntos de educación?

¿En base a qué criterios se asigna el presupuesto a las 20 instituciones educativas municipales?

Recursos de Organización

¿Cómo es la estructura de la SEMQ? ¿Podría describirnos de manera breve cuáles son las competencias y actividades de cada uno de los departamentos de la SEMQ?

¿Qué entidades del gobierno central y del gobierno local intervienen en las actividades, planes y programas de educación municipal en el DMQ?

¿Bajo qué competencias y mecanismos se articulan?

¿Cuáles son las competencias otorgadas al municipio en términos de educación? ¿Se cumple con estas competencias? ¿Hay claridad en cuanto a los límites de una institución y otra (tanto a nivel del gobierno central como local)?

III. Esta sección está destinada a entender aspectos generales sobre la educación municipal y la forma en la que esta se administra.

¿Qué puede decir de la calidad de la educación municipal en el DMQ? ¿Por qué lo considera así?

¿Cuáles han sido o son las grandes fallas en la administración del sistema de educación municipal en Quito?

IV. La última sección de esta entrevista tiene preguntas enfocadas en la autonomía de la educación municipal, sus capacidades y el contexto político bajo el cual se administra y regula la educación municipal, teniendo en cuenta la relación existente entre el gobierno local y el gobierno central.

¿Usted considera que la educación municipal tiene mayor autonomía y flexibilidad, en relación con otras instituciones de carácter público, como las instituciones fiscales? ¿Podría darme un ejemplo?

¿Cree que esta autonomía les permite cubrir las necesidades locales de la población, de una mejor manera que las instituciones fiscales?

¿Qué tan incentivados están los maestros en el sistema de educación municipal?

¿Con qué frecuencia reciben capacitaciones los profesores de instituciones educativas municipales?

¿Cómo calificaría el nivel de desempeño de los funcionarios de la SEMQ? ¿Qué puede decir del desempeño de los profesores municipales y del talento humano en general: personal administrativo y de servicios, en comparación con las instituciones fiscales?

¿Cuál es la relación de la SEMQ con las unidades educativas municipales y/u otras Secretarías del Municipio e inclusive instituciones fuera del sistema municipal?

¿Cómo describiría su relación con el Ministerio de Educación y las autoridades del gobierno central?

¿En qué medida les ha afectado la inestabilidad política en esta administración (la salida del exalcalde Jorge Yunda y el posterior posicionamiento de Guarderas)?

Modelo de entrevista 3. Entrevista para rector(a) / vicerrector(a) de una Institución Educativa Municipal

Función dentro de la Institución:

Tiempo de trabajo en la Institución:

V. En esta primera sección, se abordarán preguntas referentes a los objetivos que se ha planteado la Institución, así como los desafíos o dificultades encontrados en la búsqueda de esos objetivos.

¿Cuál es/son el/los principal/es objetivo/s que se ha planteado la Institución?

¿Considera que ese objetivo se ha cumplido? Si/No ¿Cuáles serían las razones por las que no se está llegando al objetivo?

¿Cuáles considera los principales desafíos y dificultades para el servicio que ofertan como una institución municipal?

¿Podría describirme cómo se maneja la administración de la Institución? Es decir, ¿qué decisiones, planes y /o políticas vienen directo desde la Secretaría de Educación del Municipio y qué decisiones pueden tomar ustedes, independientemente, como Institución?

VI. La segunda sección de esta entrevista busca identificar los distintos recursos (NATO) con los que cuenta la Institución para administrar la educación municipal.

Recursos de Nodalidad

¿Qué tipo de instrumentos de información utilizan? Cómo transmiten la información a la comunidad educativa?

Recursos de Autoridad

¿Están ustedes, como institución, al tanto de la normativa que regula y/o conforma la base de acción del servicio de educación municipal?

¿Cómo se les ha informado y preparado para que puedan estar al corriente y actualizados frente a esta normativa?

Recursos de Tesoro

¿Cuánto se le entrega a la Institución en presupuesto?

¿En base a qué criterios se le asigna este presupuesto, comparado con otras instituciones educativas municipales?

Recursos de Organización

¿Cómo se maneja la estructura organizacional de la Institución?

¿De qué manera y en qué nivel influencia el comité de padres de familia para solicitar/demandar ajustes en la oferta educativa de acuerdo con las necesidades de la población local?

¿De qué manera y en qué nivel influencia el consejo estudiantil para solicitar/demandar ajustes en la oferta educativa de acuerdo con las necesidades de la población local?

¿De qué manera y en qué nivel influencia la asociación de profesores para solicitar/demandar ajustes en la oferta educativa de acuerdo con la realidad local (de la población)?

¿Han trabajado junto con otras instituciones educativas, alguna Secretaría del Municipio, la empresa privada u otra(s) institución(es) pública(s) en proyectos o programas académicos?

VII. Esta sección está destinada a entender aspectos generales sobre la educación municipal y la forma en la que esta se administra

¿Cuántos estudiantes tienen en total, actualmente, en toda la Institución? ¿Cuántos pertenecen a básica, básica superior y bachillerato?

¿Qué puede decir de la calidad de la educación municipal en el DMQ? ¿Por qué la considera así?

¿Cuáles han sido o son las grandes fallas en la administración del sistema de educación municipal?

¿Qué tan incentivados están los maestros en el sistema de educación municipal? ¿Cómo se han manejado y cómo se están manejando los incentivos?

¿Con qué frecuencia reciben capacitaciones para su crecimiento profesional y personal los profesores de las instituciones educativas municipales?

VIII. La última sección de esta entrevista tiene preguntas enfocadas en la autonomía de la educación municipal, sus capacidades y el contexto político bajo el cual se administra la educación municipal, teniendo en cuenta la relación existente entre el gobierno local.

¿Usted considera que la educación municipal tiene mayor autonomía y flexibilidad, en relación con otras instituciones de carácter público, como las instituciones fiscales? ¿Podría darme un ejemplo?

¿Cómo calificaría el nivel de desempeño de las autoridades, funcionarios y personal administrativo de la SEMQ?

¿Usted diría que la SEMQ tiene la suficiente legitimidad institucional para que ustedes acaten las regulaciones y normas emitidas por esta institución de manera diligente y comprometida?

¿Cómo describiría su relación con la SEMQ y las autoridades y funcionarios de esta institución?

¿En qué medida les ha afectado la inestabilidad política en esta administración (la salida del exalcalde Jorge Yunda y el posterior posicionamiento de Guarderas)?

Modelo de entrevista 4. Entrevista para profesor(a) de una Institución Educativa Municipal

Función dentro de la Institución:

Tiempo de trabajo en la Institución:

IX. En esta primera sección, se abordarán preguntas referentes a los objetivos que se ha planteado la Institución, así como los desafíos o dificultades encontrados en la búsqueda de esos objetivos.

¿Cuál es/son el/los principal/es objetivo/s que se ha planteado la Institución?

¿Considera que ese objetivo se ha cumplido? Si/No ¿Cuáles serían las razones por las que no se está llegando al objetivo?

¿Cuáles considera los principales desafíos y dificultades para el servicio que ofertan como una institución municipal?

¿Podría describirme cómo se maneja la administración de la Institución? Es decir, ¿qué decisiones, planes y /o políticas vienen directo desde la Secretaría de Educación del Municipio y qué decisiones pueden tomar ustedes, independientemente, como Institución?

X. La segunda sección de esta entrevista busca identificar los distintos recursos (NATO) con los que cuenta la Institución para administrar la educación municipal.

Recursos de Nodalidad

¿Qué tipo de instrumentos de información utilizan? ¿Cómo transmiten la información a la comunidad educativa?

Recursos de Autoridad

¿Están ustedes, como institución, al tanto de la normativa que regula y/o conforma la base de acción del servicio de educación municipal?

¿Cómo se les ha informado y preparado para que puedan estar al corriente y actualizados frente a esta normativa?

Recursos de Tesoro

¿Cree que el presupuesto recibido por la Institución es suficiente?

Recursos de Organización

¿De qué manera y en qué nivel influencia la asociación de profesores para solicitar/demandar ajustes en la oferta educativa de acuerdo con la realidad local (de la población)?

¿Han trabajado junto con otras instituciones educativas, alguna Secretaría del Municipio, la empresa privada u otra(s) institución(es) pública(s) en proyectos o programas académicos?

XI. Esta sección está destinada a entender aspectos generales sobre la educación municipal y la forma en la que esta se administra

¿Qué puede decir de la calidad de la educación municipal en el DMQ? ¿Por qué la considera así?

¿Cuáles han sido o son las grandes fallas en la administración del sistema de educación municipal, por parte de los centros de estudio?

¿Qué tan incentivado/a se siente como maestro/a en el sistema de educación municipal? ¿Cómo se han manejado y cómo se están manejando los incentivos?

¿Con qué frecuencia reciben capacitaciones para su crecimiento profesional y personal los profesores de las instituciones educativas municipales?

XII. La última sección de esta entrevista tiene preguntas enfocadas en la autonomía de la educación municipal, sus capacidades y el contexto político bajo el cual se administra la educación municipal, teniendo en cuenta la relación existente entre el gobierno local.

¿Usted considera que la educación municipal tiene mayor autonomía y flexibilidad, en relación con otras instituciones de carácter público, como las instituciones fiscales? ¿Podría darme un ejemplo?

¿Cómo calificaría el nivel de desempeño de las autoridades, funcionarios y personal administrativo de la SEMQ?

¿Usted diría que la SEMQ tiene la suficiente legitimidad institucional para que ustedes acaten las regulaciones y normas emitidas por esta institución de manera diligente y comprometida?

¿Cómo describiría su relación con la SEMQ y las autoridades y funcionarios de esta institución?

¿En qué medida les ha afectado la inestabilidad política en esta administración (la salida del exalcalde Jorge Yunda y el posterior posicionamiento de Guarderas)?