



Organización territorial del sistema educativo a nivel local

(Un aporte para el debate)

Francisco Enríquez Bermeo¹

ELICE

Septiembre, 2008

1. Economista, responsable de incidencia política del Proyecto ELICE.

Proyecto Espacios Locales de Inclusión y Calidad Educativa (ELICE)

Serie Educación y Territorio

Todos los derechos reservados

Autor: Francisco Enríquez Bermeo

Edición y revisión de estilo: Julio Echeverría

Sistematización de los Comentarios a la propuesta: Yesenia Realpe

Diseño e impresión: QBO

Organizaciones integrantes del Consorcio ELICE:

CARE-Ecuador, Catholic Relief Services (CRS), Cristian Children Found (CCF), Kinder Not Hilfe (KNH-Ecuador), Save the Children Reino Unido, Terre des Hommes (TdH), CENAISE, CESA

Proyecto ELICE:

www.care.org.ec

fernando.unda@care.org.ec

francisco.enriquez@care.org.ec

Quito, Ecuador: septiembre del 2008

Se espera que este documento pueda ser ampliamente compartido, debatido y usado

Se puede reproducir este material citando la fuente: “**Organización territorial del sistema educativo a nivel local**”; Proyecto Espacios Locales de Inclusión y Calidad Educativa (ELICE); autor: Francisco Enríquez Bermeo; Quito-Ecuador, septiembre del 2008.

La publicación del presente documentos ha sido posible gracias a fondos procedentes de la conversión de deuda externa de Ecuador por parte del Reino de España.

Contenido

Presentación	5
Introducción	7
I. A manera de diagnóstico: principales problemas	9
Una visión sectorial limitada	9
No hay rectoría a nivel local	10
No hay sistema educativo.....	11
II. Cambios fundamentales en la gestión educativa	13
De lo sectorial a lo territorial	13
Rectoría local.....	15
Gestión educativa articulada territorialmente	15
III. Nociones básicas	16
Territorio.....	16
¿Qué es lo local?.....	17
Circuitos educativos locales	20
IV. Condiciones básicas para una gestión educativa local	23

V. El modelo de gestión local en educación	26
Objetivos.....	26
Componentes del modelo	27
Rectoría.....	27
Provisión del servicio.....	32
Financiamiento	34
Participación social y ciudadana	38
VI. Cómo organizar el sistema local de educación	43
Criterios para la conformación de los circuitos educativos.....	43
Gobernabilidad educativa local.....	49
VII. Ejercicio de aplicación	54
Comentarios a la propuesta de territorialización de la gestión educativa	62

Presentación

Espacios Locales de Inclusión y Calidad Educativa (ELICE) es una iniciativa que, a través de una estrategia unificada, busca contribuir de manera significativa a que la implementación de las políticas del Plan Decenal de Educación del Ecuador, tomando en cuenta los contextos específicos de los territorios de 9 provincias y 18 cantones en los que el proyecto incide directamente; y, a la vez, que éstas se gesten en función de los derechos de niñas, niños y adolescentes y respondan a los requerimientos del desarrollo local y territorial.

En este contexto y en el marco del componente de Incidencia Política y Desarrollo Local que contempla el proyecto ELICE, Francisco Enríquez Bermeo, responsable técnico de dicho componente, lideró un proceso de reflexión colectiva y sistematización sobre los elementos clave que determinan la gestión educativa desde la perspectiva de los territorios locales.

De esta forma fue posible construir una propuesta o modelo de intervención educativa local re-orientado por técnicos y técnicas vinculados con el proyecto ELICE, expertos en el tema de desarrollo y territorio, funcionarios locales del Ministerio de Educación y funcionarios políticos y técnicos de varios gobiernos seccionales. Adicionalmente se definió a los cantones Río Verde (Esmeraldas), Chunchi (Chimborazo), El Triunfo (Guayas) y Zapotillo (Loja) como espacios demostrativos de concreción y ajuste del Modelo.

La presente publicación tiene como propósito ampliar el debate y propiciar la reflexión crítica en torno a la “Organización Territorial del Sistema Educativo a Nivel Local”. En la primera parte se en-

cuentran sistematizados los avances en la reflexión y práctica sobre el tema desde la perspectiva de ELICE. En la segunda se presenta la síntesis de las observaciones y comentarios a la propuesta, recogidos desde la visión de académicos estudiosos del tema, en evento realizado en coordinación entre ELICE y la fundación Diagonal – Capítulo Ecuador.

Se trata de un documento en discusión. La difusión amplia de este esfuerzo y la práctica social de otros actores permitirá disponer de una herramienta política – estratégica construida desde el involucramiento ciudadano. Se busca, entonces, construir mayor ciudadanía en un marco de equidad (generacional, de género e intercultural), inclusión y participación.

Este texto está dirigido a tomadores de decisiones gubernamentales y no gubernamentales, a gestores del sistema educativo y de los territorios locales (parroquias, alcaldías, prefecturas,...), a líderes y lideresas comunales y regionales, y a la comunidad educativa en general.

La publicación no hubiera sido posible sin el aporte técnico de las organizaciones que integran ELICE, esto es CARE – Ecuador, CCF, CENAISE; CESA, CRS, KNH, Tierra de Hombres y Save the Children. Al mismo tiempo este esfuerzo no se hubiera concretado sin los fondos provenientes del Programa de Canje de Deuda Ecuador – España.

Fernando Unda
Coordinador ELICE

“...lo local es una expresión singular y única, pero a su vez se inscribe en una realidad estructural, cuya lógica de funcionamiento trasciende las pautas locales. Justamente lo local plantea el desafío de mantener una apertura a lo universal desde lo particular...”²

Introducción

A pesar de que el país ha dado en los últimos años importantes pasos para mejorar la educación pública, éstos requieren profundizarse para consolidar el proceso de transformación iniciado. Positivo es que el país cuente con un Plan Decenal de Educación 2006-2015³, que se ha convertido en la más importante orientación política en materia de educación, que ya trasciende la gestión de dos gobiernos (Alfredo Palacio 2005-2006 y Rafael Correa 2007-2010). Ese Plan, a más de darle estabilidad y continuidad a la política educativa, goza

2. “Desarrollo Local, una respuesta a escala humana a la globalización”, 2001, Luis José Di Pietro Paolo. Ediciones Ciccus - La Crujía, Argentina.

3. Aspectos clave del Plan Decenal son el lograr la universalización de la educación inicial y básica, el acceso de al menos el 75% de la población estudiantil al bachillerato, la erradicación del analfabetismo, el mejoramiento de la calidad educativa y la revalorización de los docentes, entre otros.

de legitimidad producto del apoyo social que le brindó la ciudadanía puesto que fue aprobado en consulta popular el 26 de noviembre del 2006 por cerca del 70% de votantes.

Importante es también que el Plan Decenal de Educación proponga la universalización del derecho a la educación y no la implementación de programas focalizados en los más pobres y vulnerables, como en el pasado. La política social está recuperando la perspectiva de universalidad en detrimento de la focalización y ello constituye un importante paso en miras a mejorar la calidad de los servicios sociales brindados por el Estado y particularmente de la educación, toda vez que se deja de pensar en servicios educativos de mala calidad para pobres.

Si bien ese Plan se está implementando y va cumpliendo paulatinamente las metas fijadas, se hace necesario realizar reformas sustanciales en la orientación pedagógica y en la gestión del sistema educativo, que permitan cumplir con las metas del Plan.

En este documento se abordan los temas referidos a la gestión del sistema educativo, es decir, al o los modelos de gestión en donde, más que proponer un modelo único de gestión, se proponen los elementos a ser considerados en la construcción de un modelo de gestión local, que debe tener características específicas y particulares en cada localidad.

I

A manera de diagnóstico: Principales problemas

UNA VISIÓN SECTORIAL LIMITADA

La visión sectorial surge como un recurso metodológico para poder entender la compleja realidad del país. La fragmentación de la realidad en sectores tiene la ventaja de aislar una parte de la realidad del resto para poder determinar las causas y consecuencias de los problemas. Si bien la realidad es sistémica e integral y está interrelacionada, hay particularidades que se pueden analizar sólo a partir de sí mismas, como variables independientes. Pero lo que se deriva de ello son intervenciones específicas que pueden resolver problemas particulares en muchos casos aislados que no inciden sobre la totalidad o si lo hacen, es en el largo plazo que a veces resulta difícil entenderlo.

Eso no significa que deba eliminarse el enfoque sectorial; se trata más bien de no reducirlo a ser la única vía de entendimiento e intervención sobre la realidad. Hay que complementarlo y volverlo

efectivo con un enfoque que recupere la integralidad y ello solo es posible desde el territorio, desde lo local.

La visión sectorial de la educación es necesaria para formular las políticas públicas nacionales y por ello es competencia exclusiva del Gobierno Nacional, que en educación le corresponde al Ministerio de Educación, pero para su implementación debe complementarse con un enfoque integral y sistémico, que solo es posible desde una mirada y gestión local.

El enfoque de la educación en general y de la educación pública en particular, ha tenido un fuerte énfasis sectorial, en donde los problemas son tratados desde su propia perspectiva y no con una visión integral que permita articular sus acciones y resultados al resto de sectores. De esa manera, la acción sectorial ha terminado resolviendo problemas específicos y particulares del sector, que si bien pueden ser muy importantes, carecen de impactos directos e inmediatos sobre el resto de la realidad.

El enfoque sectorial en educación lleva a la construcción de agendas propias, auto-referenciadas, es decir, desarticuladas de los demás sectores y de una visión general de desarrollo, puesto que no incorpora, o lo hace limitadamente, la variable territorio.

NO HAY RECTORÍA A NIVEL LOCAL

En la actualidad, la rectoría en educación a nivel local es débil o inexistente. Lo que hay son establecimientos educativos (jardines, escuelas y colegios) que prestan servicios de educación a los alumnos que se matriculan. No hay una instancia local que se preocupe por incluir a una educación de calidad a los cerca de 500 mil niños y adolescentes en edad escolar que, por diversas razones, están fuera de la escuela. Las Direcciones Provinciales de Educación son entidades lo-

calizadas en las capitales de provincia, muy distantes de cumplir la rectoría que, entre otras cosas, pasa por garantizar el derecho de todos a una educación de calidad. La Supervisión, dependiente de las Direcciones Provinciales, se dedica más a vigilar al sistema educativo en el cumplimiento de las regulaciones emanadas desde el Ministerio de Educación.

NO HAY SISTEMA EDUCATIVO

Hablar de sistema educativo en el Ecuador más que una realidad es una aspiración, puesto que lo que hay es una profunda fragmentación y atomización de los establecimientos educativos.

Fragmentación porque, existiendo en el Ministerio de Educación y en el “sistema” educativo nacional diversas modalidades educativas, éstas no actúan debidamente articuladas dentro de un cantón o territorio. La educación pública inicial por ejemplo está fragmentada entre varios proveedores (INNFA, MIES, Ministerio de Educación), cada uno de los cuales actúa por separado. Algunos tienen un enfoque con mayor énfasis en cuidado infantil y otros más énfasis en aprestamiento escolar, alrededor de los cuales se generan diversas modalidades de atención.

La educación básica tampoco está debidamente constituida, pues no hay articulación entre sus diversas modalidades. Hay escuelas primarias con seis grados, a las que últimamente se les está agregando el 1ro de básica. Hay establecimientos con 10 años de educación básica, que en muchos casos hace de jefatura de las denominadas Redes Amigas, Redes Comunitarias y Centros Educativos Matrices. Además, los colegios tienen los últimos tres años de educación básica. Quizás se trata del nivel de educación mayormente fragmentado. Incluso las estadísticas educativas no se registran como educación básica, a pesar de que han transcurrido algunos años desde que en el Ecuador se habla de los tres niveles educativos.

De otro lado, existe una gran atomización educativa puesto que entre los establecimientos hay muy poca relación y si la hay es muy limitada y eventual. En la mayoría de los casos, estas relaciones se restringen a lo social y deportivo. No existen procesos de aprendizaje e intercambio que permitan entre establecimientos aprender colectivamente de lo mejor de cada uno. No hay procesos colectivos de capacitación docente, ni aprendizaje entre alumnos. Cada establecimiento tiene sus propios recursos, infraestructura, instalaciones, equipos y éstos no son compartidos con los demás. De ahí la distancia y poco arraigo de la educación con el territorio, sus necesidades y potencialidades, su limitado aporte al desarrollo local y nacional. La educación y sus establecimientos están demasiado ensimismados, mirándose a si mismos, hacia adentro.

II

Cambios fundamentales en la gestión educativa

Tres son los cambios fundamentales que el sistema educativo debe emprender en su gestión para lograr la universalización y el mejoramiento de la calidad educativa:

- Complementar la visión sectorial de la educación con un enfoque territorial,
- Fortalecer la función rectora del sistema educativo, construyéndola en el nivel local en donde actualmente es muy débil o inexistente, y
- Propiciar una gestión que permita superar la fragmentación y atomización de los establecimientos educativos, articulándolos en circuitos educativos territoriales.

DE LO SECTORIAL A LO TERRITORIAL

Eso no significa que deba eliminarse de la educación el enfoque sectorial, sino de evitar su reducción a ser la única vía de entendimiento y acción sobre la realidad. Hay que complementar

este enfoque y volverlo efectivo con una recuperación de la integralidad, lo cual solo es posible construirlo desde una visión territorial.

Un enfoque que integre lo sectorial y territorial en la misma visión, permitirá reconocer la diversidad y complejidad de las realidades nacional y locales (sin perder su especificidad), buscará complementar esa diversidad articulando estructuras y dinámicas interdependientes que trasciendan lo sectorial y adopten una perspectiva de desarrollo más integral, que en definitiva se traduzca en mejores condiciones de vida del conjunto de la población.

Al menos cuatro ventajas pueden derivarse de la complementación de los enfoques sectorial y territorial:

- Explica mejor las relaciones intersectoriales y potencia el trabajo multidisciplinario;
- Permite integrar la educación a los ejes fundamentales del desarrollo, a los aspectos relacionados con organización económica, relación con el medio natural, organización social y política, y articulación de los elementos culturales del territorio;
- Permite entender y gestionar la educación más eficientemente y por su visión integral en colaboración con los actores locales; y
- Potencia la integración del conocimiento acumulado para alcanzar un desarrollo armónico y democrático.

El enfoque territorial busca, fundamentalmente, la integración de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención, y, en este sentido, promueve la unión de los territorios -a su interior y con el resto-, su revitalización y reestructuración progresiva y la adopción de nuevas funciones.

RECTORÍA LOCAL

Si se trata de garantizar el derecho de toda la población a una educación de calidad, hasta el 2015 a toda la población en edad escolar y como un proceso permanente y continuo a la población adulta. Para ello, urge construir Rectoría a nivel local cuya responsabilidad es del Estado con todos sus niveles de gobierno. Esta Rectoría local debe involucrar al Ministerio de Educación, a los gobiernos locales, a las demás instituciones públicas que actúan en educación (INNFA, MIES), incluidas las ONG's y por supuesto a las familias y la comunidad, entre las que se destacan las organizaciones ciudadanas, sociales y empresariales, quienes en un colectivo deberán actuar bajo el principio de la corresponsabilidad.

GESTIÓN EDUCATIVA ARTICULADA TERRITORIALMENTE

El cumplimiento de metas como la universalización de la educación en todos los niveles y la implementación de procesos permanentes de educación, exigen cambios radicales y muy significativos en la organización y funcionamiento de los servicios de educación.

Hay que construir un sistema educativo articulado e identificado con su territorio y sus habitantes, solo así será posible lograr la universalización de la educación y convertirla en un factor clave del desarrollo.

III

Nociones básicas

Nociones importantes sobre las que se construye la siguiente propuesta de gestión son el territorio, lo local y la organización de circuitos educativos. A continuación se pasa a conceptualizar cada una de estas nociones.

TERRITORIO

El territorio no es solo un espacio físico, es también una construcción social, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados.

Es un producto social e histórico -lo que le confiere un tejido social único- dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos.

Es un espacio de lucha civilizatoria donde se ha construido históricamente un sentido de la vida. Es el punto de partida de la construcción de identidades y el lugar donde se forjan las comunidades. Es el espacio de ejercicio de derechos, de libertades y de posibilidades para vivir y crecer en la propia cultura⁴.

Es el resultado de determinadas relaciones sociales, de relaciones entre naciones y pueblos, de historias y culturas regionales y del imaginario colectivo como expresión del juego de fuerzas entre las distintas versiones del mundo.

En definitiva, el territorio es una construcción social, es donde un conjunto de relaciones sociales dan origen y expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados (aunque ello haya implicado transitar por procesos de conflicto y negociación). Pero es dicha identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades⁵.

¿QUÉ ES LO LOCAL?

El espacio local es una categoría conceptual construida por actores y técnicos involucrados. No es ni una escala, ni una división político-administrativa, ni un sistema de interacciones. El espacio local contempla toda la dinámica relacional y las actividades que se generan en un lugar. Es el contenedor de toda la vida pública cotidiana perteneciente a un área específica.

Un territorio equivalente a lo local debe garantizar a la población contenida en él, unas

4. Ana Esther Ceceña, pág. 1.

5. Alexander Schejtman y Julio Berdegué, págs. 22 y 23.

condiciones mínimas o básicas para vivir y desarrollarse como capital humano⁶ con la finalidad de tener la opción de aportar en el desarrollo local y nacional. Pero para que una comunidad local aporte al desarrollo, requiere de ciertas condiciones como son la dotación de una determinada infraestructura y unos servicios que le permitan aprovechar sus potencialidades. Infraestructura de servicios sociales, productivos, ambientales, recreativos predominantemente públicos, sin con ello desmerecer la infraestructura y servicios que puedan aportar el sector privado.

Además, es necesario enfatizar en la importancia que tienen aspectos como la existencia de un clima de confianza, los flujos de información o las normas de reciprocidad existentes en una comunidad, es decir, aspectos que componen el denominado “capital social”⁷. El potencial impacto de estos otros factores no económicos sobre el desarrollo de las comunidades locales, así como sobre la provisión de bienes públicos y la eficacia de las agencias estatales, es determinante. Se pueden encontrar diferencias entre comunidades pertenecientes a un mismo ámbito geográfico y dotadas de recursos productivos muy similares, y son precisamente estos aspectos relacionados con el capital social o tejido social los que marcan las diferencias.

Espacio local es un concepto construido en relación con un ámbito, que cambia según el territorio que se defina. El espacio local puede ser un barrio, una zona, una ciudad, una micro-región,

6. Tiene que ver con la capacidad de producción del trabajo de las personas. Capacidades que se adquieren con entrenamiento, educación y experiencia. Se refiere al conocimiento práctico, las habilidades adquiridas y las capacidades aprendidas por un individuo. El término capital no es muy exacto, quizás es mejor calidad del trabajo, fue creado para diferenciar la inversión que aumenta el stock del capital físico (herramientas, máquinas, edificios, etc.), de la inversión en las personas (educación y entrenamiento de la mano de obra) que incrementa la productividad del trabajo.

7. Capital social y desarrollo en zonas rurales: Eduardo Moyano Estrada y Fernando E. Garrido Fernández (IESA-CSIC. Córdoba- España), ara • tierra sur • opinión.

una región nacional o trans-fronteriza. En el Ecuador lo local, se ha asociado con el ámbito cantonal y a los gobiernos municipales se los denomina también gobiernos locales.

Existen al menos dos tipos de espacios locales: los urbanos y los rurales.

Urbano: Caracterizado por una alta concentración poblacional, la dotación de variados servicios públicos, con una gran diversidad cultural, población poco arraigada y con bajo espíritu de pertenencia territorial. En los espacios urbanos se puede distinguir entre urbano consolidado⁸ y urbano periférico o marginal, del que se da cuenta a continuación.

Urbano-marginal: Se edifica sin ninguna planificación, la posesión de la tierra no está consolidada y carece de todos o casi todos los servicios básicos. Tiene un alto nivel de concentración poblacional, tiene un tejido social informal fuerte, expresado en lazos de solidaridad y ayuda mutua, con niveles de organización y movilización importantes, con identidad surgida desde la marginalidad y poca relevancia política y social frente a los órganos de poder local y nacional constituidos. Esta fortaleza y solidez de los sectores urbano-marginales puede irse debilitando en la medida en que van logrando acceder a servicios básicos urbanos y legalizando el acceso a la tierra.

Rural: Caracterizado por la baja concentración o dispersión poblacional, por la presencia de escasos o inexistentes servicios y una identidad local y espíritu de pertenencia muy arraigada. Con formas de organización y prácticas de vida social y comunitaria sólidas, principalmente en donde se localizan antiguos asentamientos humanos como son los pueblos indígenas y afro-descendientes, lo que les da un tejido social fuerte y sostenido.

8. El urbano consolidado es el que fue planificado y cumple con todos los requisitos legales, cuenta con todos o casi todos los servicios básicos y tiene legalizada la propiedad de la tierra.

La presente propuesta de gestión educativa local se ajusta más al área rural, puesto que su fuente de inspiración son los 18 cantones y parroquias en donde se ejecuta el Proyecto ELICE⁹.

CIRCUITOS EDUCATIVOS LOCALES

Circuito es un sistema de relaciones entre individuos e instituciones vinculadas por algún interés común, como la cultura, la identidad; y por una meta compartida que, en el caso de la educación en el Ecuador, corresponde al derecho universal de acceder a una educación de calidad.

La organización en circuito es una forma de institucionalizar determinadas prácticas, en donde el protagonismo principal se sitúa en manos de los actores, de ahí que la opción de organizar localmente el sistema educativo en circuitos constituye una estrategia para que los establecimientos educativos dejen de ser instituciones cerradas en sí mismas y en muchas ocasiones muy poco vinculadas a sus realidades sociales más cercanas, y más bien se constituyan organizaciones educativas cada vez más abiertas a la comunidad.

La propuesta de circuito educativo local se fundamenta en el apoyo, la comunicación y el intercambio de experiencias y puede ser una de las herramientas principales de acción local. Es necesario que los establecimientos educativos tengan en cuenta el contexto social que les rodea, ya que al ser parte de esa realidad deben contribuir buscando soluciones y estrategias de cara al presente y al futuro. Ya no es suficiente contar con establecimientos educativos para resolver los problemas de hoy, se requiere contribuir a resolver o al menos pensar en los problemas de mañana.

9. Los 18 cantones son: San Lorenzo, Eloy Alfaro, Río Verde, Jama, El Triunfo, Pasaje, Arenillas, Morona, Zapotillo, Chunchi, Alausí (Tixán), Riobamba (Licto) Cevallos, Tisaleo, Ambato (Chibuleo), Los Bancos, Pedro Vicente Maldonado y Quito (Gualea, Pacto, Nanegal y Nanegalito).

Los cambios son necesarios si hay compromiso con la realidad. Si la sociedad ha cambiado radicalmente, la educación también debe hacerlo, pero ese cambio no es espontáneo, requiere de planificación para ser coherente con el contexto y lograr resultados positivos.

Circuito educativo es una relación entre establecimientos, instituciones y personas para universalizar la educación de calidad y promover procesos de aprendizaje de toda la comunidad. Es un modelo transformador de la educación en el que se promueve una pedagogía que:

- Estimula el aprendizaje, relacionando lo que se aprende con la realidad y vida cotidiana;
- Favorece la capacidad crítica para que las personas se formen su propio criterio;
- Exige una actitud rigurosa para observar la realidad y fomentar la investigación;
- Apoya el trabajo en equipo y la cooperación;
- Facilita la toma de conciencia de los valores que hay detrás de cada acto o postura; y
- Favorece la toma de decisiones para asumirlas con responsabilidad¹⁰.

En un circuito educativo local, las relaciones son de funcionamiento flexible, no jerárquicas. La relación entre circuitos es entre iguales. Los circuitos educativos locales tienen que ir más allá de los establecimientos educativos, deben apoyarse en toda la comunidad educativa. Su principal objetivo es ofrecer a todos los actores y establecimientos educativos un dispositivo permanente para la mejora educativa y a la vez ofrecer una estrategia orientada a la formación permanente de toda la comunidad.

Sus principios pedagógicos deben ser: la formación desde la práctica y para la práctica; la

10. José Luís Muñoz Moreno, Redes educativas locales: un nuevo reto en la formación, Universitat Autònoma de Barcelona.

formación compartida entre los actores educativos; la continuidad de las relaciones; el pluralismo y adaptación local de la información y la formación; la disponibilidad de resultados, materiales y personas.

Trabajar en y para un circuito educativo local significa caminar hacia un modelo más autónomo de educación en el que la administración juegue un papel más centrado en los procesos de coordinación y de apoyo. El circuito educativo territorial debe contar con una gestión autónoma, con un equipo de dirección profesionalizado y una vinculación permanente con las necesidades educativas y formativas del territorio y con las necesidades sociales expresadas por la comunidad educativa, en especial las familias y los alumnos.

Forman parte también de los circuitos, la generación de dinámicas de aprendizaje para todos, basadas en la educación no formal y en el uso social de los espacios e instalaciones escolares. Se requiere de un sistema educativo abierto y arraigado al territorio, al recinto, barrio o comunidad.

IV

Condiciones básicas para una gestión educativa local

Cinco son las condiciones básicas e imprescindibles para organizar una gestión educativa territorial y son las siguientes:

Primero: La rectoría debe involucrar a todo el Estado con sus distintos niveles de gobierno que en el Ecuador corresponden al Gobierno Central, a los gobiernos provinciales y regionales (nivel intermedio) y a los gobiernos locales o municipales. El Estado ecuatoriano reconoce también a las Juntas Parroquiales como parte del nivel de gobierno local, pero por sus limitaciones económicas y por su proximidad a las necesidades de la población, su función debe ser más de apoyo a la gobernabilidad local¹¹. El Gobierno Nacional debe seguir ejerciendo la Rectoría Sectorial,

11. La Nueva Constitución establece que por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales, ratificando las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales (Art. 242) e incorporando dos nuevos estatus territoriales: los distritos metropolitanos (Guayaquil y Quito) y la provincia de Galápagos.

mientras que los gobiernos locales deben ejercer la Rectoría Territorial, aspecto sobre el que se ahonda más adelante.

Segundo: Separar la función de Rectoría, en las dos modalidades anotadas, de la función de la provisión de servicios de educación. Actualmente el Ministerio de Educación es el ente rector del sector educación y a la vez el responsable de la gestión y administración de los establecimientos educativos encargados de proveer de servicios de educación a la población. Esta doble función le impide ejercer adecuadamente las responsabilidades encomendadas. El Ministerio de Educación no cumple correctamente con su función rectora, principalmente en lo que tiene que ver con la garantía del derecho de todos a una educación de calidad, porque el cumplimiento de esa función puede entrar en contraposición y conflicto con muchos establecimientos que no proveen ese tipo de servicios educativos, establecimientos que están bajo su responsabilidad. El denunciarlos sería irse en contra de sí mismo. De ahí que sea indispensable separar estas dos funciones para garantizar el buen cumplimiento de una y otra función.

Tercero: Cada cantón se constituirá en unidad educativa territorial y en su interior se conformarán circuitos educativos locales con todos los establecimientos educativos de los distintos niveles, es decir inicial, básica y bachillerato, incorporando además a otras modalidades formales y no formales que existan en la localidad (educación de jóvenes y adultos, educación especial; educación intercultural bilingüe; educación a distancia; educación artística, educación técnica). La columna vertebral de los circuitos educativos estará constituida por los establecimientos fiscales, pero deberán formar parte los de educación municipal, fisco-misional y particular. Cada circuito corresponderá a espacios territoriales específicos que guarden ciertos rasgos de identidad común. En el caso de cantones pequeños, se conformarán unidades educativas territoriales junto con los cantones vecinos y de características similares. En el caso de las ciudades de más de 100 mil habitantes, se conformarán varias unidades educativas territoriales dependiendo de su mag-

nitud. Estas subdivisiones deberán corresponder a las administraciones de los gobiernos municipales de cada ciudad. Las universidades si bien son autónomas, deben formar parte de las unidades educativas territoriales y los circuitos educativos, con la finalidad de que se articulen a los procesos educativos y de aprendizaje comunitario de las localidades y de ese modo contribuir al desarrollo local y nacional.

Cuarto: El financiamiento para la provisión de servicios de parte de los establecimientos educativos fiscales será proporcionado en su totalidad por el Estado a través del presupuesto o de otros mecanismos de financiamiento, a fin de garantizar la gratuidad de la educación en todos sus niveles (inicial, básico y bachillerato). Los recursos fiscales asignados a la educación pública deberán distribuirse de manera equitativa hacia los cantones y territorios constituidos en unidades educativas territoriales. Éstas a su vez asignarán los recursos hacia los circuitos educativos locales en función del cumplimiento del derecho de todos a una educación de calidad y con dignidad. La función de asignar recursos a los circuitos educativos, será local para lo que se conformarán instancias locales de educación con la participación de las Direcciones Provinciales y el Gobierno Municipal.

Quinto: Finalmente, la última condición para que la gestión propuesta opere, es propiciar una activa participación social y ciudadana con total autonomía e independencia del Estado, tanto local como nacional, que permita legitimar la gestión pública educativa. La participación de la sociedad en la gestión educativa local es de acompañamiento y de veeduría y control al cumplimiento del derecho de todos a educarse con dignidad y respeto. De ningún modo la sociedad civil debe implicarse en la operación de los servicios educativos. La participación ciudadana garantiza la gobernabilidad y la cohesión social local.



El modelo de gestión local en educación

OBJETIVOS

GENERAL

Fortalecer la institucionalidad del Estado desde el nivel local para garantizar el derecho de todos a la educación, particularmente de quienes estando en edad escolar, están excluidos del sistema educativo, sobre la base de la articulación pública, privada y comunitaria.

ESPECÍFICOS

- Fortalecer la función rectora del Estado principalmente en el nivel local en donde ahora es muy débil o casi inexistente.
- Complementar la visión sectorial de la rectoría de educación con un enfoque territorial surgido desde lo local.

- Propiciar una gestión educativa que permita superar la fragmentación y atomización de los establecimientos, articulándolos en circuitos educativos territoriales.
- Promover desde la acción educativa procesos sociales participativos e incluyentes que contribuyan a la gobernabilidad y cohesión social local.
- Enriquecer el sentido de pertenencia territorial incorporando en el proceso educativo contenidos de la cultura local.

COMPONENTES DEL MODELO

A continuación, más que exponer un modelo de gestión local en educación, que probablemente no existe uno sino varios, lo que se hace es exponer los componentes que debe tener cualquier modelo de gestión que se adopte a nivel local.



Cuatro son los componentes que debe tener un modelo de gestión local en educación:

- Rectoría,
- Provisión del Servicio,
- Financiamiento y
- Participación Social.

RECTORÍA

La Rectoría es una función propia de la autoridad, propia del Estado con todos sus niveles de

Gobierno. En Ecuador, una vez aprobada la nueva Constitución, se puede hablar al menos de cinco tipos de rectoría: la del gobierno nacional, la del gobierno regional, la del gobierno provincial, la del gobierno local o municipal y la parroquial, a los que se suman los gobiernos de los regímenes especiales. En este texto se hace referencia principalmente a la rectoría de dos niveles: el del nivel nacional y el del nivel local. Sobre el nivel regional hay una propuesta de parte de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Económico y Social (SENPLADES), que re-concentra en ese nivel ciertas funciones del Gobierno Nacional y limita el rol actual de los Gobiernos Provinciales.

Tipos de Rectoría

Rectoría Sectorial de Educación: La ejerce el Gobierno Nacional¹², a través Ministerio de Educación que es quien actúa como entidad responsable del sector. Abarca a los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, no incluye la educación superior. Además incluye la alfabetización, la educación de adultos y todas las modalidades de educación como técnica, artística, especial, popular, a distancia, entre otras. Sus funciones se refieren a aspectos que tienen que ver con la formulación de políticas, normas, planes y programas nacionales de educación y la vigilancia sobre su cumplimiento. Tiene competencias exclusivas sobre la definición del modelo pedagógico, del currículo general, de estrategias y metas nacionales. En formulación de políticas destacan las políticas docentes como la definición de la carrera funcionaria, la fijación de una escala remunerativa, la determinación de metodologías de asignación de recursos hacia los territorios y establecimientos educativos, entre otras.

12. Son parte del Gobierno Nacional todas las autoridades que éste designe. Los Gobiernos Regionales propuestos por SENPLADES son parte del Gobierno Nacional toda vez que sus autoridades son designadas por el Gobierno Nacional.

Rectoría Territorial: es la que deben ejercer los gobiernos seccionales¹³ en los ámbitos territoriales de su competencia y particularmente el Gobierno Local y tiene que ver con: garantizar el derecho de todos a acceder a la educación; organizar localmente el sistema educativo en circuitos de servicios incluyendo a los establecimientos de todos los niveles y modalidades educativas existentes, incluido el sector particular; velar por el buen funcionamiento del sistema educativo local; aportar con criterios que permitan determinar el financiamiento de los circuitos educativos en función de las metodologías establecidas por el Ministerio de Educación; coordinar la formulación de planes territoriales de educación; realizar el seguimiento, monitoreo y asistencia técnica a los servicios; ejecutar acciones que propicien la universalización e inclusión de todos en el sistema educativo; articular la educación al desarrollo local; incorporar contenidos de la cultura local al currículo y posibilitar la participación social y la rendición de cuentas. El modelo de gestión que se propone establece que los gobiernos locales **no deben administrar** los recursos presupuestarios para la operación del sistema educativo, aunque si deben tener participación en la determinación del volumen de recursos que reciba cada circuito educativo sobre la base del seguimiento y monitoreo que realicen. Si bien las Universidades son autónomas, es en el nivel territorial en donde deben articularse a los procesos educativos y de desarrollo.

La Rectoría, tanto Sectorial como Territorial, tiene tres dimensiones: conducción, regulación y garantía de acceso.

13. Las autoridades de los Gobiernos Seccionales son electas por votación universal en sus ámbitos jurisdiccionales, no son designadas por el Gobierno Nacional.



Las dos primeras (conducción y regulación) hacen posible la tercera, es decir la de garantizar el derecho de todos a acceder a una educación de calidad. La Conducción y Regulación son temas políticos propios del ejercicio del poder y que, junto a la garantía del acceso, hacen posible la gobernabilidad y contribuyen a la cohesión social de un territorio.

¿Pero qué son la conducción, regulación y garantía del derecho a la educación?

Conducción

Dirige a las instituciones del sector y orienta a los actores sociales en función de los objetivos trazados. Fija el rumbo, la direccionalidad que deben seguir las instituciones del sector sean públicas o privadas. Realiza acciones básicas como la de formular políticas públicas y programas, establece estrategias, monitorea y hace seguimiento a las estrategias y ejecución de planes tanto nacionales (Gobierno Central) como territoriales (gobiernos locales). Evalúa el desempeño, incluyendo medición de logros de metas y recursos utilizados. Distribuye y asigna recursos a los territorios y circuitos educativos. Establece criterios para la conformación de circuitos territoriales de servicios educativos.

Procesos propios de la conducción son: la planificación, la formulación y ejecución del presupuesto, la organización del territorio, la fijación de incentivos para alcanzar las metas, la supervisión, el control, la evaluación del desempeño entre otros. Su principal instrumento de gestión es el presupuesto, el financiamiento y la asignación de recursos. Aspectos como la evaluación de impacto debe ser responsabilidad de terceros.

Regulación

Regular es reglamentar, formular y expedir reglas específicas en el marco de una línea conductora y orientadora del hacia dónde ir. La regulación determina la conducta y la estructura de una insti-

tución, organización o sociedad. La función reguladora del Estado tiene que ver con diseñar el marco normativo que protege y promueve los derechos de la población y garantiza su cumplimiento.

La Regulación también establece restricciones que tienen como finalidad el desalentar o prohibir determinados comportamientos o prácticas nocivas o atentatorias al objetivo perseguido. La regulación puede alentar algún tipo de comportamiento que se considera socialmente deseable. La regulación es el marco institucional, el respaldo legal para el ejercicio de las funciones. Una de sus funciones es la fiscalización para hacer cumplir las regulaciones educativas, de recursos humanos y otras. La regulación además establece estándares de calidad y criterios para la acreditación y certificación de los establecimientos educativos y de sus responsables profesionales.

Garantía del Acceso

La garantía del acceso consiste en garantizar el acceso de todos los habitantes a un conjunto de servicios básicos. En educación tiene que ver con la universalización de la educación inicial, básica, del bachillerato, la alfabetización y la educación continua de adultos. La garantía no se cumple si solo se preocupa por el acceso a la educación, es indispensable el acceso a una educación de calidad. La garantía no se limita a definir los derechos, sino fundamentalmente a protegerlos a través de mecanismos formales e informales como los Concejos de Protección de la Niñez y Adolescencia y otros de la comunidad. Además la garantía pasa por la difusión de los derechos entre la población, a fin de que los conozca y defienda.

La garantía del acceso tiene que ver también con el Control del cumplimiento del fin social de la educación pública, asegurando que los servicios sean de calidad, entregados en un ambiente de cordialidad, sanidad, diálogo y participación. La garantía debe velar por la disponibilidad de recursos suficientes y oportunos, evitando su mal uso.

PROVISIÓN DEL SERVICIO

¿Cómo organizar localmente la Gestión de la provisión de servicios?

La educación debe estar organizada localmente por cantones, mancomunidad de cantones o partes de un cantón, dependiendo de su magnitud territorial y poblacional. A su vez, en lo local, el sistema educativo se organiza en circuitos que correspondan a una parte del cantón o territorio definido como local de acuerdo a los establecimientos y a la accesibilidad.

Cada circuito debe estar constituido por una red de establecimientos educativos que incluye a todos los niveles (inicial, básica, media) y modalidades existentes localmente, con los que se garantice la universalidad, la equidad y la inclusión. La organización de los circuitos educativos es responsabilidad de los gobiernos locales quienes ejercen la Rectoría Territorial. Los circuitos de educación pública deben ser gestionados autónomamente con financiamiento público asignado territorialmente. Los colegios actualmente se administran autónomamente, tienen presupuesto propio administrado por colectores quienes manejan cuentas específicas.

De lo que se trata ahora es de aproximar la toma de decisiones y la administración de los recursos a los servicios educativos. Para ello es necesario que los jardines y escuelas dejen de ser administrados por las Direcciones Provinciales y pasen a ser administradas autónomamente por los circuitos educativos locales. En esta dirección, es necesario ampliar la autonomía (que ahora existe solo para los colegios), a las escuelas, jardines y todas las modalidades existentes en lo local, organizándolas en circuitos educativos, quienes tendrían autonomía financiera y administrativa, y serían financiadas con recursos públicos.

Los gobiernos locales, por tanto no deben administrar ni los recursos de la educación ni los ser-

vicios educativos. Su función principal es ejercer la Rectoría local cuya tarea principal es garantizar el derecho de todos a una educación de calidad, para lo cual ejerce sus funciones de conducción, regulación y participa en las decisiones sobre financiamiento, aportando con información sobre el funcionamiento y calidad educativa de los circuitos y dentro de éstos de los establecimientos educativos.

La gestión educativa deber ser predominantemente pública aunque debe integrar en los circuitos a la educación particular, conservando ésta su autonomía. Los circuitos educativos deben ser gestionados por si mismos, sin que ello signifique reducir la responsabilidad del Estado en cuanto garante del derecho a la educación, por lo que el financiamiento de la educación pública debe ser fiscal.

La educación particular, a pesar de ser autónoma, debe tener también un carácter público, asumiendo lo público como el bien común, como el interés de la mayoría, acatando y apoyando las políticas que buscan el beneficio social o colectivo.

El sentido público de la educación fiscal y particular pasa por el derecho de todos a acceder a una educación de calidad y por el uso adecuado y eficiente de los recursos del conjunto de la sociedad.

La complementariedad entre los diversos proveedores de servicios educativos fiscales, fisco-misionales, municipales y particulares es parte de la estrategia para extender la cobertura, universalizar la educación básica y propiciar la equidad, la eficiencia y la inclusión. La organización territorial educativa tiene como finalidad el lograr una programación articulada entre todos los circuitos educativos en torno a la universalización. Hay que crear incentivos a la asociatividad territorial, premiando a quienes la practican.

FINANCIAMIENTO¹⁴

El financiamiento de la educación pública debe ser responsabilidad del Estado con todos sus niveles de Gobierno, principalmente del Gobierno Central. El financiamiento estatal debe ser suficiente para lograr el acceso universal a la educación, eliminar el analfabetismo y ofrecer a toda la población alternativas de capacitación y aprendizaje continuos.

Para ello es indispensable que las fuentes de financiamiento sean seguras y permanentes y dependan de ingresos regulares del Estado, principalmente provenientes de las contribuciones tributarias. Con ello, además de asegurar el financiamiento, se crean condiciones para que los ciudadanos contribuyentes demanden servicios educativos de calidad.

Aproximar la administración de los recursos al ámbito local asegura que las decisiones que se tomen se ajusten más a las necesidades de la población.

Entre los problemas que tiene el actual sistema de financiamiento de la educación pública, se pueden destacar dos.

Inequidad territorial

La actual modalidad del financiamiento es muy inequitativa en términos territoriales. Si se mira la asignación de recursos a nivel cantonal, se puede observar que existe una gran inequidad, puesto que las asignaciones presupuestarias promedio por niño, niña y adolescente de un cantón a otro

14. Lo que se presenta en este documento son los criterios generales de una propuesta más amplia que el Proyecto ELICE se encuentra elaborando y que será dada a conocer posteriormente.

varían significativamente, dándose casos de cantones que reciben per cápita dos y tres veces más que otros, favoreciendo a los que son capital de provincia y a aquellos predominantemente urbanos, en detrimento de los predominantemente rurales. Ello en mucho es consecuencia de que no existen criterios territoriales de asignación de recursos¹⁵.

Financiamiento a la oferta y no a la demanda

El otro problema grave del actual sistema de financiamiento tiene que ver con que éste financia la oferta y no la demanda. Se financian los factores de producción, es decir los insumos que hacen posible el funcionamiento de los establecimientos educativos. La infraestructura, el equipamiento y mobiliario, los textos y materiales educativos, los servicios básicos y el principal factor de producción: los docentes. Bajo esas consideraciones, se formulan los presupuestos de acuerdo al costo de cada uno de los factores de producción, los que son ajustados anualmente por inflación o variaciones de precio. Cada año se formula el presupuesto en función del gasto histórico y no de los servicios educativos y de la calidad de éstos.

Ello ha provocado que muchos de los insumos o factores de producción sean subutilizados, porque no siempre llegan a los establecimientos el número de niños, niñas y adolescentes que demandan servicios de acuerdo a la capacidad instalada en el establecimiento.

Cambios urgentes

De ahí que sea urgente formular políticas que permitan superar esos problemas, tanto las inequidades territoriales como el financiamiento a la oferta (que permite la subutilización de recursos), para lo que es necesario diseñar metodologías de asignación territorial de recursos

15. Investigaciones realizadas por el Grupo FARO dan cuenta de la inequidad territorial, al respecto consultar la www.grupofaro.org/ en la sección ¿Cómo va la Inversión Social?

basados en indicadores de equidad y a la vez cambiar el financiamiento de la oferta a la demanda, a fin de aprovechar de mejor manera los recursos asignados a la educación.

El primer cambio urgente en financiamiento de la educación, tiene que ver con la necesidad de incorporar criterios de *equidad* en la asignación territorial de recursos, para lo cual será indispensable establecer del presupuesto anual destinado a la educación pública, el monto de recursos a ser distribuidos hacia los territorios, en donde la unidad de asignación debe ser el cantón.

Ppto Min Educación – Ppto Nivel Central¹⁶ = Ppto a distribuirse en Cantones

Para ello se considerará la población en edad escolar de cada cantón (no solo los matriculados), el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el indicador de educación más relevante de acuerdo a las políticas nacionales (matrícula, asistencia, promoción, etc.). De la población en edad escolar habrá que restar a los educandos que asisten a establecimientos de educación particular y esa asignación es a la que podrá acceder cada cantón.

Los recursos asignados a cada cantón se distribuirán entre cada uno de los circuitos educativos del cantón en función de criterios de *eficiencia* como la ampliación de cobertura principalmente de la educación inicial y de 8vo, 9no y 10mo de básica, la reducción o supresión del analfabetismo y los procesos educativos y de aprendizaje que se emprendan para toda la población.

16. Este presupuesto incluye inversiones para que se ejecuten desconcentrada o descentralizadamente en función de los planes anuales y bianuales de inversión. Las emergencias de la educación deben financiarse con otras fuentes, no con recursos del presupuesto del Ministerio de Educación, sino con un fondo de educación que acumule los recursos presupuestados pero no ejecutados o gastados de períodos fiscales anteriores.

La determinación del monto de recursos a los que pueden acceder cada uno de los circuitos educativos, debe ser una decisión local en función de las metodologías establecidas por el Nivel Central del Ministerio de Educación y nunca podrán ser superiores al monto asignado al cantón con criterios de equidad.

No hay que olvidar que el principal instrumento de la gestión pública es el presupuesto del Estado y por ello es indispensable aproximar la asignación de recursos a la satisfacción de las necesidades de la población, en este caso aproximar más la decisión del monto de recursos que debe recibir cada uno de los circuitos educativos al ámbito de lo local, a quienes ejercen en el nivel local la responsabilidad de garantizar el derecho a la educación, en este caso a quienes cumplen con la rectoría territorial, es decir al gobierno local¹⁷.

Una vez asignados los recursos a los cantones con criterios de equidad, corresponde distribuir esos recursos entre los circuitos educativos. Se propone que los criterios de asignación de recursos hacia los circuitos educativos se haga con criterios de *eficiencia*. Es decir, en función de indicadores como matrícula, permanencia y promoción escolar, etc., en lo que se refiere a educación regular. En actividades educativas comunitarias, la asignación debe estar dada en función de eventos, campañas, participantes.

Los cantones o circuitos educativos que carezcan de capacidades suficientes para ser eficientes, deberán tener la posibilidad de acceder a programas de formación y capacitación en gestión educativa local que podrán ser impartidos por las universidades en asocio con el Ministerio de Educación y los gobiernos locales.

17. En la última parte de este documento se fijan criterios de quiénes y cómo se ejerce el gobierno local en educación.

Los recursos que se invierten en educación en un cantón no son solo los del Ministerio de Educación y la DINSE, también se invierten otros provenientes de los gobiernos locales, gobiernos provinciales, otras instituciones del Estado (FISE, Fondo de Solidaridad, organismos regionales), del sector privado, particularmente de ONG's, fundaciones, empresa privada e incluso de organismos internacionales y gobiernos extranjeros. Todos esos recursos deben ingresar a un fondo local de educación que sirva para financiar la ejecución de planes locales o territoriales de educación, en los que se respete la orientación del gasto del donante, pero a la vez se apoye la voluntad local expresada en un plan plurianual de educación formulados mediante presupuestos participativos en los que la comunidad local cumpla un rol preponderante.

En financiamiento es también importante que el gasto que realiza una parte de la sociedad en educación particular, sea regulado y vigilado por el Estado y también por la comunidad y sociedad civil local.

PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANA

Es clave para planificar, apoyar la ejecución, evaluar y controlar de la gestión educativa pública. La participación social legitima la gestión gubernamental y la provisión de servicios. Garantiza la gobernabilidad y supone un ejercicio de co-responsabilidad entre Estado y sociedad civil. Se debe tratar de que en este proceso participen voluntariamente todos los componentes de la sociedad local, con la finalidad de que lo que se haga en educación no excluya a nadie por tratarse de un derecho universal y básico

La participación es un proceso gradual al que se van integrando los ciudadanos individual o colectivamente, a los procesos de toma de decisiones, vigilancia y control e incluso apoyando la implementación de la gestión educativa. La participación ciudadana debe ser independiente de la

gestión gubernamental y de la provisión de servicios educativos. No puede ser inducida desde el Estado, porque corre el riesgo de subordinarse y ser funcional a la gestión gubernamental, perdiendo con ello el carácter ciudadano.

Tres son los aspectos básicos en los que debe concretarse la participación social y ciudadana como parte del modelo de gestión local en educación. En primer lugar debe propiciar la creación de espacios de diálogo, concertación y movilización para la cohesión social local; en segundo lugar debe promover la vigencia de condiciones de convivencia pacífica en la escuela y la comunidad tendientes a hacer respetar los derechos de niños y adolescentes, y, en tercer lugar debe propiciar el ejercicio de veeduría y control social sobre la rectoría territorial y sobre la operación de los servicios educativos locales.

Espacios de diálogo, concertación y movilización

Debe propiciarse la creación de espacios de diálogo en el que participen, de ser posible, todas las personas, agrupaciones e instituciones que tengan interés y responsabilidad en la educación. Espacio plural en el que sea posible construir acuerdos mínimos que permitan efectivizar en el nivel local las metas contenidas en el Plan Decenal de Educación, capaz de construir un espacio colectivo sólido de cohesión social, de donde emanen planes y acciones concertadas que no dejen a ningún estrato de la sociedad local fuera de su gestión.

Para que sea efectiva la participación social, deben en muchos casos modificarse las actuales relaciones de poder, propiciando una participación entre iguales, en donde no prevalezca el interés de la minoría, ni de los grupos privilegiados y corporativos. La educación es un derecho de todos y es responsabilidad del Estado y también de la comunidad local, el hacerla vigente a fin de que nadie se quede sin el derecho a educación, poniendo mayor énfasis en la población

en edad escolar, pero sin descuidar el analfabetismo y la educación continua de adultos y la comunidad.

La creación de espacios de diálogo y concertación social es parte de una estrategia de movilización general y local por el derecho a una educación de calidad.

Convivencia pacífica en la escuela y la comunidad

En el Ecuador y muchas de sus localidades, la falta de conciencia ciudadana de no saber vivir en comunidad, respetando el derecho de los demás y exigiendo el respeto al derecho propio es un grave problema. La escuela, pero también los espacios familiares y comunitarios públicos y privados, son escenario de sistemáticas violaciones de derechos humanos, principalmente de niños, niñas, adolescentes, mujeres, indígenas, afroecuatorianos y de quienes viven en situación de pobreza. Esas continuas violaciones deben reducirse y ojalá eliminarse, para ir forjando ciudadanos activos, partícipes, protagonistas, libres y no personas que actúan en función de la presión, el miedo, la amenaza, la violencia y el chantaje.

Para ello es importante propiciar procesos de suscripción de contratos sociales o códigos de convivencia locales en donde se puedan establecer acuerdos con respecto al comportamiento de personas e instituciones, basados en el respeto a la discrepancia y a la diferencia y a su tratamiento y comprensión a través del diálogo respetuoso, abierto y directo.

Esos acuerdos, contratos o códigos de convivencia no deben circunscribirse exclusivamente al ámbito escolar, sino que deben trascender a la vida familiar y en general a la vida comunitaria. De ahí que se trate de un proceso de educación y aprendizaje que se construye colectivamente y en donde se acuerdan contenidos y compromisos que rigen para todos los ámbitos de la vida social, sean éstos públicos o privados.

Veeduría y control social

El ejercicio de la veeduría y el control social es un aspecto crucial en cualquier modelo de gestión local y debe ser ejercido a dos niveles:

- a la función de rectoría territorial; y
- a la prestación de los servicios educativos locales.

Debe ser autónoma del Estado y surgida como iniciativa de la sociedad civil.

En lo que tiene que ver con la veeduría y control social a al gobierno local que ejerce la rectoría territorial (es decir a quien ejerce en lo local la función conductora, reguladora y principalmente la de garante del derecho de todos a una educación de calidad), la veeduría consiste en garantizar el acceso a la educación, pero también debe velar por su buen funcionamiento de los establecimientos, el respeto a la integridad y dignidad de las personas, la suficiencia de recursos, entre otras, etc. Para ello, el gobierno local contará con un instrumento importante que es el poder de decidir la magnitud de recursos presupuestarios y financieros a ser transferidos a cada circuito educativo, siempre de acuerdo a las normas y metodologías establecidas por el Ministerio de Educación. Por ello, podrá premiar a quienes mejores servicios educativos brinden. Su función es también la de vigilar el uso adecuado de los recursos públicos y de la comunidad por parte de los circuitos. Debe vigilar también que los establecimientos tengan las instalaciones, los docentes y los materiales adecuados para la prestación de los servicios educativos.

La rectoría territorial debe tener facultades para sancionar cierto tipo de violaciones e incumplimientos de parte de los establecimientos educativos.

Con respecto a la veeduría y control social a los establecimientos organizados en circuitos

educativos, ésta debe consistir en principalmente vigilar el respeto al derecho a la educación y a los derechos humanos. Sus denuncias deben canalizarse hacia las autoridades, quienes castigarán a quien ha incumplido con su función.

Es indispensable considerar la existencia de mecanismos formales y no formales de participación ciudadana para cumplir con su función de vigilancia y control. Se debe propiciar la institucionalización de estos mecanismos tanto a nivel local como nacional. Además, es importante crear un sistema nacional y local de recepción de denuncias, que puedan ser sancionadas de confirmarse la responsabilidad de quienes violan derechos, normas y practican la corrupción.

La ciudadanía es co-responsable del derecho a la educación a través la denuncia y de una actitud propositiva de políticas públicas, estrategias y acciones.

Hay un cuarto aspecto que puede ser considerado como parte de la participación social y ciudadana y tiene que ver con la responsabilidad social del sector empresarial en la educación. Los empresarios, a pesar de no ser beneficiarios directos del sistema de educación pública, tienen responsabilidad sobre el mismo, puesto que de la calidad de la educación pública dependerá también la productividad y competitividad de sus empresas. Si bien el sistema de educación no tiene como única finalidad formar personas para el trabajo, en todo caso la formación para el trabajo constituye una de las variables a ser consideradas en los contenidos con que se educa. En esa perspectiva, la visión de los empresarios es necesaria en el diseño de los contenidos de la educación. No se trata solo de involucrar en la discusión y el diseño del sistema de educación pública a sus beneficiarios directos, sino también a otros que, si bien no utilizan la educación pública, esperan también de resultados de ésta.

VI

Cómo organizar el sistema local de educación

CRITERIOS PARA LA CONFORMACIÓN DE LOS CIRCUITOS EDUCATIVOS

Los circuitos educativos corresponden a fragmentos territoriales de los cantones o espacios locales que tienen como finalidad articular en red a todos los establecimientos educativos de la localidad. Para la conformación de estos fragmentos o partes de un cantón, se deben considerar algunos aspectos.

Un circuito debe constituirse alrededor de un área geográfica en la que sus habitantes mantengan una cierta identidad común que se exprese en actos de vida social que los identifica entre sí. Debe corresponder a una parroquia, barrio o grupo de barrios o recintos que tengan afinidades y sentido de pertenencia, que compartan un espacio físico de características similares, que seguramente determinará características de vida comunes y que estén comunicados mediante caminos, ríos u otras vías de comunicación. Un circuito debe constituirse con un promedio de 25

establecimientos (30 como máximo), que estén adecuadamente conectados, no solo físicamente sino también social y culturalmente. Una cantidad mayor de establecimientos puede convertir al circuito educativo en una unidad de gestión complicada de operar y administrar. Una cantidad menor puede dejar varios recursos subutilizados.

Punto de partida para la conformación de un circuito educativo es incorporar la dimensión territorial en el análisis y la gestión educativa, para lo cual es necesario contar con planos o mapas del cantón que contengan información sobre los siguientes aspectos:

- Asentamientos humanos en barrios, caseríos, recintos;
- Existencia de establecimientos educativos por nivel (inicial, básica, media), por tipo (guardería, unidad de cuidado, jardín, escuela unidocente, pluridocente, completa, colegio, redes amigas y comunitarias, centros educativos matrices, otros);
- Identificación del tipo de establecimiento (fiscal, fisco-misional, municipal, particular o comunitario), y de los servicios básicos a los que acceden;
- Las vías de comunicación y de ciertos hitos importantes vinculados a infraestructura social o privada.

El gráfico que se muestra a continuación corresponde a la parroquia La Unión del cantón Santa Ana de la provincia de Manabí y fue elaborado por la Unión de Organizaciones Comunitarias de los Sectores Agrícolas de Manabí (UNOCSA). En este mapa se pueden identificar las comunidades y los establecimientos educativos por tipo y si están dotados de baterías sanitarias. Se puede observar a las comunidades que carecen de establecimientos y las escuelas a donde podrían ir, de ser posible, los niños de esas comunidades.

Parroquia La Unión del cantón Santa Ana

Provincia de Manabí



Nota: Esta delimitación no implica reconocimiento oficial ni prueba para el establecimiento de jurisdicciones político - administrativas

Con la ficha familiar es posible identificar las características de la demanda desde los hogares. Conocer, por ejemplo, el sexo, la edad, la ocupación en los últimos 3 años, a los analfabetos, el nivel de educación de niños, adolescentes y demás miembros en los últimos 3 años, si asisten o no a establecimientos educativos. Permite conocer el estado salud en los últimos 3 años como los riesgos, localizando a las personas que requieren educación especial. A todo ello habría que añadir la localización del hogar en un plano o mapa del circuito.

La información sobre las familias (demanda) debe complementarse con la información sobre los establecimientos educativos (oferta), a fin de determinar el déficit educativo, evidenciando la magnitud de los excluidos en edad escolar y su localización. Además, permite identificar a los analfabetos y la subutilización de recursos del sistema educativo o su uso ineficiente. Conocer el número de docentes por nivel y el personal administrativo y de servicios por establecimiento y comunidad.

La Matriz de Oferta y Demanda Educativa permite identificar las necesidades y recursos de los establecimientos educativos. Permite establecer la exclusión educativa por barrio y grupo de edad. Además, la población mayor de 18 años que está fuera del sistema educativo y que debe participar en procesos educativos y de aprendizaje comunitarios.

GOBERNABILIDAD EDUCATIVA LOCAL

CONFORMACIÓN DE CIRCUITOS EDUCATIVOS

La responsabilidad de los circuitos educativos va más allá de la gestión de los establecimientos de un espacio geográfico determinado. Su responsabilidad se extiende al acceso a la educación de toda la población con mayor énfasis en la educación básica. Para ello, cada circuito debe contar con un núcleo o Jefatura Educativa que debe situarse en el establecimiento educativo más grande o representativo de la zona, desde donde se programen y administren los servicios educativos locales.

Para ello deberá contar con un diagnóstico detallado y preciso que dé cuenta de los principales problemas de la educación de su zona. Los instrumentos antes propuestos permitirán obtener esa panorámica, que es la base para la programación educativa local.

En perspectiva, cuando se desconcentren los servicios educativos desde las Direcciones Provinciales de Educación hacia lo local, los circuitos educativos deberán administrar localmente los recursos de todos los establecimientos que forman parte de él y su administración será autónoma. Para ello cada circuito contará con una unidad administrativa financiera constituida al menos por un colector, aunque ello dependerá de su tamaño.

Para que cada circuito tenga autonomía administrativa y financiera, contará con una cuenta específica en la Cuenta Corriente Única y se administrará como actualmente lo hacen los colegios. Sus recursos provendrán de la asignación que el Ministerio de Educación realice a cada cantón en función de la magnitud de la población en edad escolar, las Necesidades Básicas Insatisfechas y algún indicador que estimule las prioridades de políticas educativas. Los circuitos

educativos estarán integrados al sistema educativo local conformado por los demás circuitos del cantón.

EL GOBIERNO LOCAL EN EDUCACIÓN

A nivel cantonal, la Rectoría local en educación será responsabilidad del Gobierno local, apoyado por dos instancias representativas de la institucionalidad local, quienes garantizan el derecho de todos a la educación y con ello garantizan la gobernabilidad y la cohesión local al no dejar a nadie fuera del sistema educativo. Las dos instancias mencionadas son el Comité Técnico Interinstitucional y el Comité de Participación Social, quienes contarán con un Equipo Técnico Local en Educación como su brazo ejecutor.

El Gobierno local, fortalecido por la institucionalidad y ciudadanía local, es quien actúa como Rector Territorial, acatando las políticas, regulaciones y metas emanadas desde la Rectoría Sectorial del Ministerio de Educación, e incorporando contenidos, regulaciones, políticas y metas locales. Su funcionamiento busca la construcción de acuerdos y compromisos concertados mediante procesos de toma de decisiones participativos y en conjunto.



El gráfico da cuenta de las competencias generales (Rectoría y Provisión del Servicio) en los distintos niveles de gobierno.

COMITÉ TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL

El Comité Técnico Interinstitucional es un organismo colegiado, presidido por el Alcalde del Cantón e integrado por las instituciones públicas que participan de la gestión educativa de la localidad, como son la Dirección Provincial de Educación, a través de la Supervisión asignada a la zona, el INNFA, ORI, FODI, MIES y además las instituciones particulares que presten servicios de educación y las ONG's y organismos de cooperación que apoyen la gestión educativa local. Los Gobiernos Provinciales deben también integrar esta instancia si participan o se proponen participar en educación en la localidad. Su participación es muy importante para darle a la gestión educativa local una dimensión territorial más amplia.

La función principal del Comité Técnico Interinstitucional es velar por funcionamiento regular de los establecimientos, la dotación adecuada de docentes, recursos de infraestructura y equipamiento, material educativo y otros indispensables para su buen funcionamiento. Por ello deberá tener capacidad de incidir sobre el monto de recursos fiscales que se asignen a cada circuito educativo local, para lo cual será indispensable monitorear la gestión de cada uno, observando cobertura (matrícula y permanencia), calidad (características del educando, procesos, resultados, materiales), funcionamiento (días laborados, buen trato y cumplimiento de derechos) y respeto a los derechos de los educandos.

Este Comité interactuará con los demás sectores del Estado tanto a nivel del Gobierno Nacional como de los gobiernos regionales y provinciales, en aspectos relacionados con salud, vivienda, agua y saneamiento, protección social, desarrollo económico, cultura y buscará articular la

gestión educativa al desarrollo local, que se expresará en planes de desarrollo local y en la ejecución de programas.

Las universidades existentes en el nivel local, deben participar en el Comité Técnico Interinstitucional, aportando con tecnología que propicie el mejoramiento de la calidad educativa y con iniciativas y recursos técnicos que permitan vincular el bachillerato al desarrollo local y nacional.

COMITÉ DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

El Comité de Participación Social estará constituido por los representantes de la sociedad civil local y todos quienes como ciudadanos quieran participar a título personal. Aquí estarán los comités de padres de familia, los gremios del sector incluido el magisterio, las organizaciones sociales y ciudadanas y la comunidad en general. Se propiciará la participación del sector empresarial, medios de comunicación y otros. Su función fundamental es la de vigilar y realizar veeduría social a la gestión tanto de los circuitos educativos (prestadores de servicios), cuanto del Comité Técnico Interinstitucional o Gobierno local ampliado (garante del derecho).

EQUIPO TÉCNICO LOCAL

En cada cantón se conformará un Equipo Técnico local de educación que actuará en representación del Gobierno local o Comité Técnico Interinstitucional. Su responsabilidad será la de vigilar que los establecimientos educativos brinden servicios de educación adecuados, que privilegien el buen trato y funcionen regularmente. Para ello emitirán informes regulares sobre el funcionamiento de los servicios educativos y además formularán planes territoriales de educación que serán aprobados por el Comité Técnico Interinstitucional. El monitoreo que realice el Equipo Técnico Local a los circuitos educativos, será la base para la asignación de recursos, de acuerdo las

metodologías que deberá establecer el Ministerio de Educación. El Equipo técnico local además atenderá las demandas provenientes del Comité de Participación Social.

El Equipo Técnico Local estará constituido por la Supervisión del Ministerio de Educación asignada a la zona, los responsables de educación del Gobierno Municipal y personal de las ONG's y cooperación que trabajen en educación.

RELACIONES INTERSECTORIALES

El Comité Técnico Interinstitucional, a través del Equipo Técnico Local, coordinará sus actividades con el Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia en los aspectos relativos a la defensa del derecho a acceder a la educación. Igualmente coordinará con los Concejos Cantonales de Salud en los aspectos relativos a la salud escolar y con todos los comités o concejos locales intersectoriales.

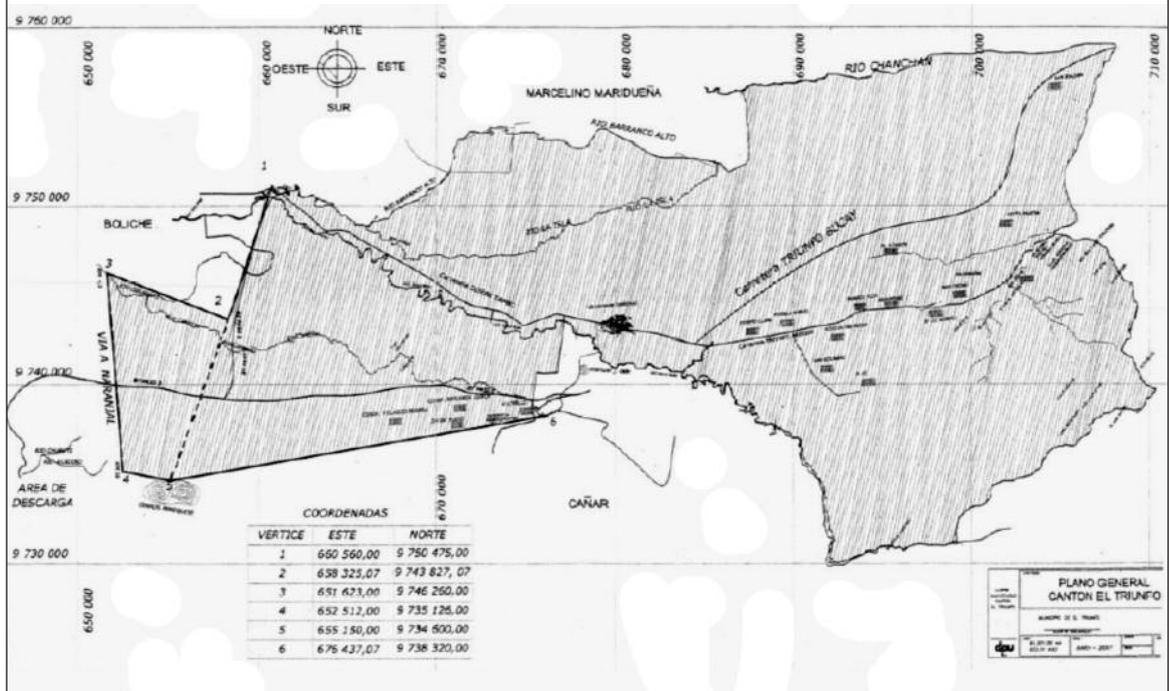
VII

Ejercicio de aplicación

A continuación se presenta un ejercicio de territorialización educativa, en lo relacionado con la conformación de Circuitos Educativos, realizado en el cantón El Triunfo por el Equipo Técnico Local. Este ejercicio está permitiendo validar la propuesta formulada por el Proyecto ELICE, en cuanto a sus instrumentos de diagnóstico y de gestión local.

CASO: EL TRIUNFO

Mapa 1: Mapa del Cantón en donde se conforman 5 Circuitos, dos urbanos y tres rurales.



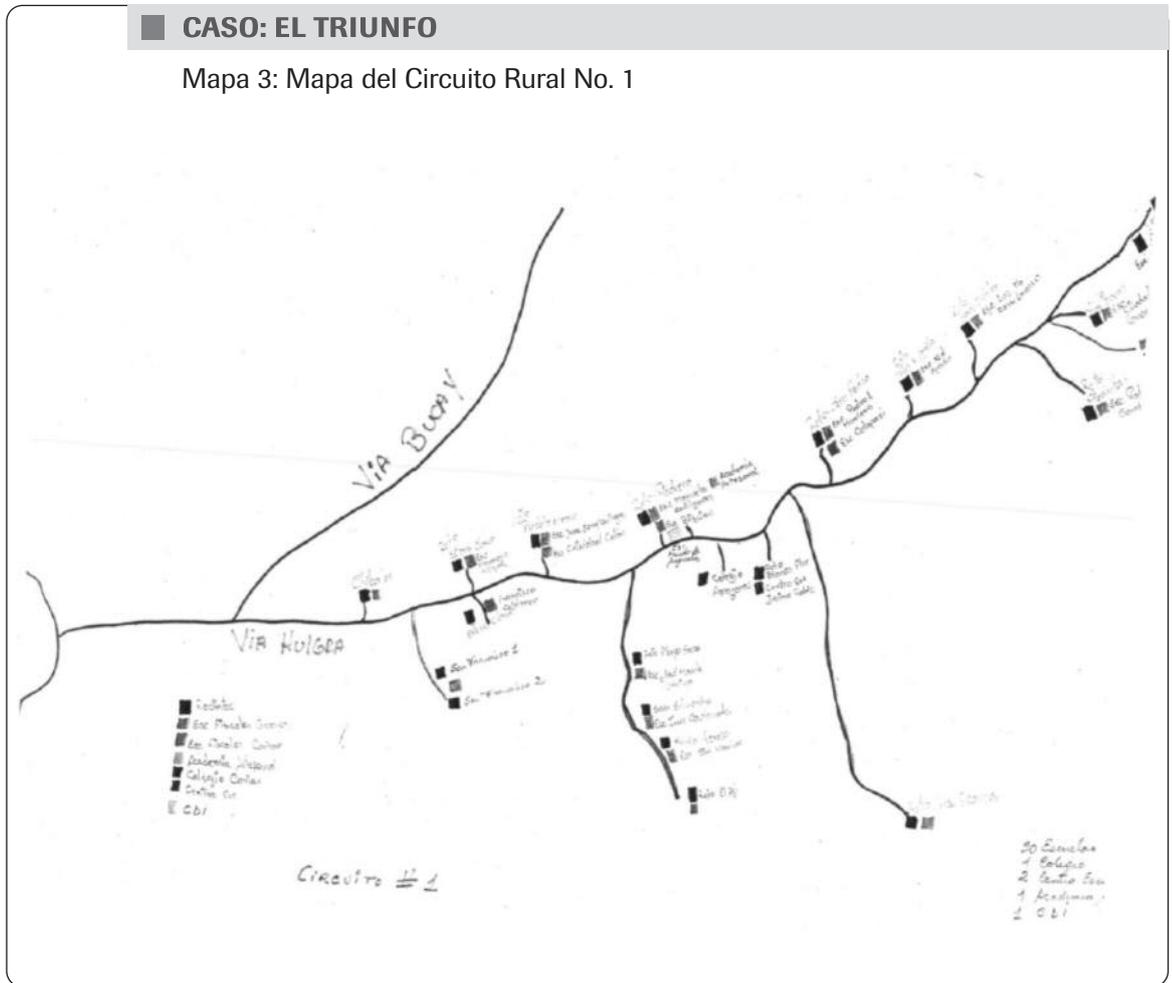
CASO: EL TRIUNFO

Mapa 2: Mapa de la cabecera cantonal de El Triunfo en donde se conforman dos Circuitos urbanos.



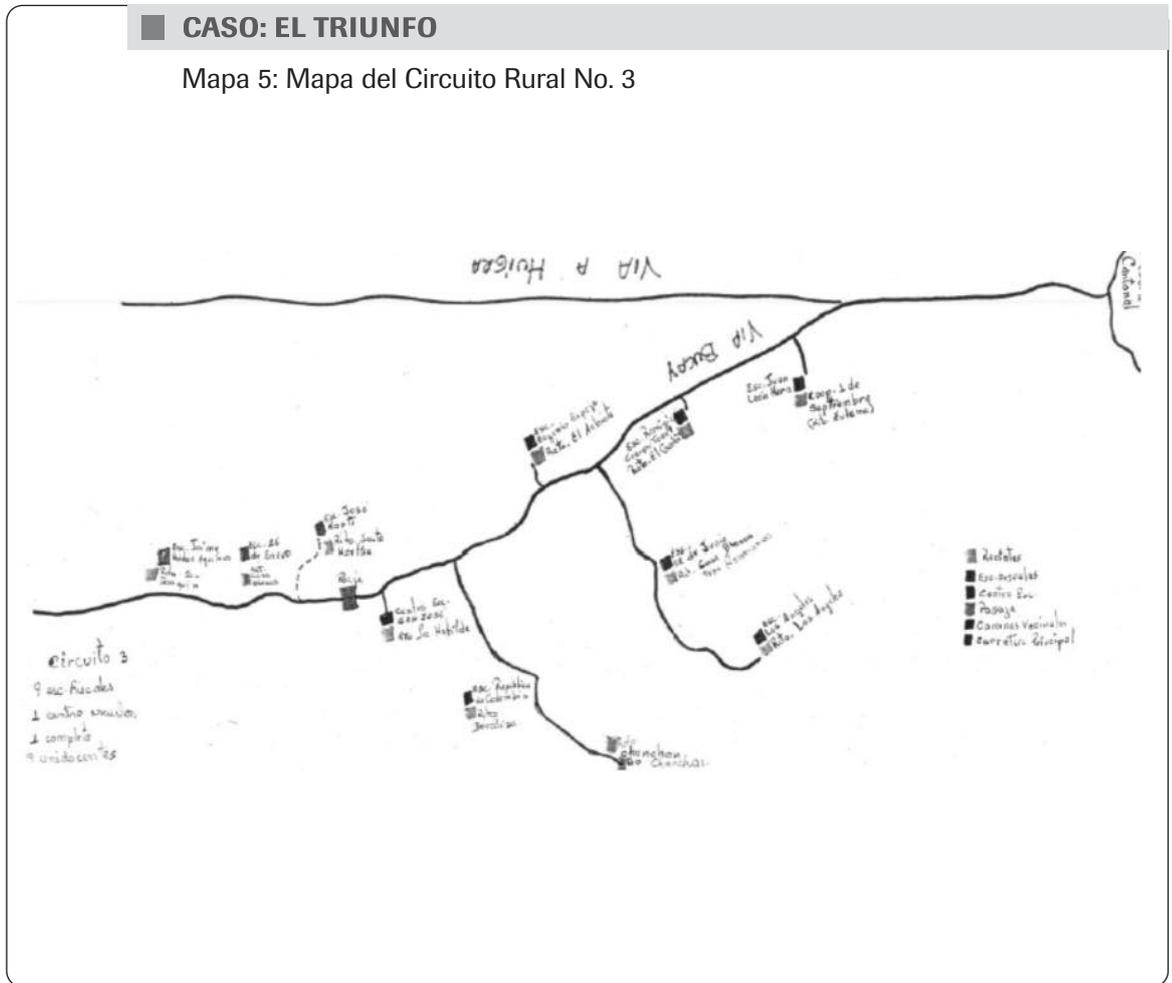
CASO: EL TRIUNFO

Mapa 3: Mapa del Circuito Rural No. 1



CASO: EL TRIUNFO

Mapa 5: Mapa del Circuito Rural No. 3



BIBLIOGRAFÍA

Ceceña, Ana Esther

2002 “Estrategias de dominación y planos de construcción de la hegemonía mundial” en Julio Gambina (comp), *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).

Di Pietro Paolo, Luis José

2001 Desarrollo Local, una respuesta a escala humana a la globalización. Ediciones Ciccus - La Crujía, Argentina.

Enríquez Bermeo, Francisco

2008) “Financiamiento de la política social en la nueva Constitución” en Julio Echeverría y Cesar Montúfar (compiladores), *Plenos Poderes y transformación Constitucional*, Diagonal: Capítulo Ecuador y Abya Yala, Quito.

2005 *Territorializar el Sistema Educativo: Condición básica para asignar recursos con equidad*, Contrato Social por la Educación, Quito.

Ministerio de Educación

2006 *Plan Decenal de Educación*, Quito.

Moyano Estrada, Eduardo y Fernando E. Garrido

2001 *Capital social y desarrollo en zonas rurales*: (IESA-CSIC. Córdoba- España), ara • tierra sur • opinión.

Muñoz Moreno, José Luís

2002 *Redes educativas locales: un nuevo reto en la formación*, Universitat Autònoma de Barcelona.

Schejtman, Alexander y Julio Berdegú

2003 *Desarrollo Territorial Rural*, RIMISP, Santiago, Chile.

SENPLADES

2008 *Plan Nacional de Desarrollo*, Quito.

Vargas Alfaro, Ana Tania

s/f *Identidad y sentido de pertenencia. Una mirada desde la cotidianeidad*, Centro Prov. de Cultura Comunitaria, La Habana, Cuba.

FEB-ELICE

17-X-08.

Comentarios a la propuesta de territorialización de la gestión educativa¹⁸

FORTALECER LA RECTORÍA Y AVANZAR HACIA LA DESCONCENTRACIÓN

Generar un modelo nacional desconcentrado de rectoría y provisión de servicios (entre ellos los referidos a educación), es según Edson Romo¹⁹, uno de los objetivos principales en los que trabaja la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Dicho modelo considera la división del país en siete regiones e igual número de “Distritos Administrativos y de Servicios” que garanticen procesos de ejecución, seguimiento y monitoreo más

18. El 4 de septiembre del 2008, el Proyecto ELICE y Diagonal Capítulo Ecuador realizaron un conversatorio sobre la propuesta “Metodología para la Organización Territorial del Sistema Educativo a Nivel Local”, elaborada por Francisco Enríquez, del Proyecto Elice. Fueron invitados a comentar la propuesta Edson Romo (SENPLADES), Fernando Carrión (Concejal Distrito Metropolitano de Quito), Diego Peña, Rafael Guerrero, Rafael Pando (CENAISE-ELICE) y Augusto Avendaño. Julio Echeverría, de Diagonal, Capítulo Ecuador, actuó como moderador del evento.

19. Miembro del equipo técnico de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

cercanos a la ciudadanía. Desde esa perspectiva, la identificación y priorización de proyectos locales, articulados a la Agenda Pública, sería la base para la elaboración de planes de desarrollo regionales vinculados al Plan Nacional de Desarrollo.

En la línea mencionada SENPLADES plantea algunas alternativas que lleven a la *desconcentración* real de los servicios educativos, entre estas destacan las siguientes:

- a) Avanzar en la geo-referenciación de la inversión pública desde los ámbitos territoriales como mecanismo para la presupuestación general del Estado.
- b) Participación de la ciudadanía en la elaboración de la política pública, “al menos el 20% de la política debería estar diseñada desde la ciudadanía, en los territorios locales”.
- c) La creación de circuitos educativos, entendidos como un conjunto de centros educativos que se agrupan de acuerdo a las características del contexto territorial, debería contar con el involucramiento de las juntas parroquiales.
- d) Coordinación intersectorial en procesos impulsados desde el Estado.

Romo reconoce que la desconcentración sin descentralización no es factible, pero a su vez ese proceso tiene que ver con la posibilidad de recuperar la función rectora de la educación desde el nivel central. Para que esto sea posible, se plantea fortalecer el sistema educativo a nivel nacional, reconociendo que la mayoría de municipios son aún débiles para administrar servicios de educación o salud. En esta lógica la propuesta pretende “cuantificar recursos más que costear competencias”, o, dicho en otros términos se plantea partir, en un primer momento, de la “administración de la competencia antes que de la ejecución de la competencia” por parte de las municipalidades.

SOCIEDAD Y ESTADO CONSTRUYEN LO TERRITORIAL

Fernando Carrión²⁰ enfatiza que una propuesta destinada a la territorialización de la gestión educativa debe tomar en cuenta cuatro aspectos básicos contenidos en la *Constitución* aprobada en consulta popular del 28 de septiembre/08, estos son los siguientes:

- Definición de cinco niveles subnacionales (parroquial, cantonal, provincial, regional y nacional) y 3 niveles especiales (Distritos Metropolitanos en Quito y Guayaquil, Galápagos como área natural protegida y las circunscripciones indígenas).
- Generación de competencias exclusivas en los cinco niveles mencionados.
- Puntualización del sentido de la autonomía universitaria una vez que las universidades se integran al conjunto del sistema educativo nacional.
- Construcción de un sistema nacional de planificación educativa que considere los cinco niveles subnacionales y los tres niveles especiales.

Carrión puntualiza la necesidad de consensuar un *diagnóstico cualitativo* que justifique la gestión educativa desde los territorios locales, a partir de la evidente fragmentación y atomización del sistema motivada por una visión sectorial, el manejo inequitativo del mismo, y acciones focalizadas más que la universalización de las mismas.

En este marco identifica al menos cuatro objetivos que sustentarían una propuesta como la señalada. El primero tiene que ver con el uso del territorio a partir de la incorporación de procesos de planificación sectorial y territorial. El segundo se refiere a generar alternativas que garanticen

20. Concejal del Distrito Metropolitano del cantón Quito. Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

el acceso a la educación. El tercero hace énfasis en la construcción de un sistema que vincule a los diferentes niveles del Estado, a los proveedores y a las funciones específicas de esos niveles y de esos proveedores. Finalmente, el cuarto objetivo debería estar dirigido a generar condiciones de equidad territorial y social.

En esta dirección, un requisito indispensable es articular lo local con lo nacional. Así por ejemplo, el Municipio de Quito llega con educación municipal a alrededor de 1.500 estudiantes, apenas el 6% de la población escolar de Quito.

Carrión identifica cuatro aspectos clave a considerar desde la perspectiva del *desarrollo enfocado en los ámbitos territoriales*, los mismos se resumen en las siguientes ideas generales:

- a) Lo territorial no se constituye por si solo, sino más bien cobra sentido a partir de las acciones impulsadas desde el Estado y la sociedad. Esto es posible, por una parte, a través de la regulación y la inversión en los mismos, y, por otra, desde mirarlos no solo como escenarios sino más bien como instancias de gobierno en los niveles intermedio y local. En la lógica expuesta, la desconcentración territorial podría tomar la forma de instancias autonómicas o de instancias de dependencia.
- b) La generación de circuitos educativos, como formas de organización de los territorios locales, deviene en instancias donde la presencia del Estado podría reconstruirse en los ámbitos locales desde la rectoría y la regulación y, por tanto, desde la recentralización.
- c) El financiamiento del sector social, desde la óptica territorial, tiene sentido en la medida que permita pasar de la oferta a la demanda, garantizar la equidad territorial, promover la eficacia e impulsar la construcción de presupuestos participativos. Bajo esta óptica, los procesos de

presupuestación con base territorial deberían responder a la planificación local, a las prioridades del territorio y a la transparencia.

- d) La participación como elemento fundamental del desarrollo local, la misma debe responder a las siguientes preguntas: ¿Quién participa? ¿Cuáles son las formas de participación que se desarrollan en el territorio? ¿Cómo institucionalizar las relaciones entre sociedad civil y Estado?

GESTIÓN LOCAL Y RECTORÍA

Para Diego Peña²¹ plantear un enfoque de territorialidad en la educación es saludable en la medida que la rectoría del Ministerio de Educación no sea compartida. Con esta mirada plantea las siguientes preocupaciones:

1. No es conveniente generar confusión en relación a quién le corresponde la rectoría del sistema educativo nacional. Se trataría entonces de fortalecer la rectoría del Ministerio de Educación y no de debilitarla aún más. Factores como la escasa participación ciudadana y el rol decisivo del Ministerio de Finanzas no contribuyen a alcanzar el fortalecimiento planteado.
2. La rectoría en la prestación de servicios educativos no puede dividirse. Se trataría más bien de coordinar acciones con cantones y juntas parroquiales.
3. A los municipios no les corresponde manejar recursos en educación. Esa responsabilidad debería estar en manos de instancias territoriales como los circuitos educativos entendidos

21. Director de la Fundación Teatro Sucre. Miembro de Fundación Esquel.

como verdaderas comunidades educativas. Además el manejo de recursos debería estar vinculado al acceso y a la calidad como expresiones de la capacidad de ejecución del presupuesto.

4. El desorden en las direcciones provinciales de educación es claro. Se hace necesario replantear su rol superando el manejo privativo y vinculando a la institucionalidad provincial, cantonal y parroquial.

EL TERRITORIO COMO ESPACIO DE INTERACCIÓN ENTRE PRODUCCIÓN Y REALIDAD RURAL

Rafael Guerrero²² considera que los espacios regionales y territoriales se constituyen en unidades de carácter social y político. Teniendo en cuenta el carácter territorial que debe adquirir el sector educativo, el mismo debería responder a los contextos regionales y a los sistemas económicos que en ellos se desarrollan. La educación, en el marco de lo local, es vista como una forma de creación ciudadana y como un mecanismo que permite aumentar la competitividad de los sistemas económicos regionales.

Guerrero identifica dos aspectos clave que se relacionan directamente con la calidad de la educación. Estos tienen que ver, por un lado, con la vinculación entre educación y producción de ciencia y tecnología; y, por otro, la dicotomía entre educación rural y educación urbana. Un sistema educativo en el que ciencia y tecnología se hallan desarticuladas provoca inequidades. A la vez, las mismas se agravan cuando la estructura del sistema está pensada para un país urbano, cuando los mayores indicadores de pobreza y discriminación se hallan en el Ecuador rural.

22. Sociólogo. Uno de sus principales ámbitos de estudio y reflexión ha sido el tema de ruralidades y producción

Cambiar el sistema educativo pasa entonces por definir el modelo de desarrollo que se quiere impulsar en el Ecuador. El sistema está divorciado de lo que requiere el Estado, uno de los indicadores que lo demuestran es la desarticulación entre educación y producción, establecer sinergias entre diversos sectores de la sociedad se vuelve indispensable. Si reconocemos que las mayores capacidades competitivas del país están en el campo, el sistema educativo debería enfatizar la zona urbana.

La conformación de circuitos territoriales, teniendo como unidad los recintos, es vista como factible y necesaria considerando que en ellos existe un tejido social importante formado por comités de padres, seguro social campesino, clubes deportivos, cooperativas, entre otros. Se reconoce sin embargo que ese tejido social es importante para garantizar participación ciudadana pero no asegura por sí mismo la calidad educativa. La calidad depende de aspectos como diagnósticos acertados sobre la realidad ecuatoriana, profesores rurales integrados a las comunidades rurales y currículos que articulen la ciencia y la tecnología.

TRES TESIS PARA ANALIZAR LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE TERRITORIO

De acuerdo con Augusto Avendaño²³, la evolución del concepto de territorialidad debería verse reflejada en las tres tesis siguientes:

1. La educación como proceso de socialización puede observarse como proyecto, proceso o resultado. El *Plan Decenal de Educación* deviene en un elemento histórico que permite a todos y todas unirnos como país.

23. Educador. Director del Área de Educación del Distrito Metropolitano de Quito

2. Tradicionalmente los proyectos propuestos desde el Ministerio de Educación y desde las Organizaciones no Gubernamentales no afrontaban nudos críticos ni las actividades pertinentes para superarlos, por tanto carecían de direccionalidad. El *Plan Decenal de Educación* supera esa visión.
3. Los modelos educativos alcanzan logros cuando tienen pertinencia como modelos de desarrollo de país.

La propuesta de construir un nuevo modelo educativo, requiere de un nuevo modelo de gestión de la educación en el que se incluye la territorialización. Se requiere trabajar no tanto en un modelo pedagógico sino en un modelo que permita que nudos críticos como inequidad, e ingobernabilidad en educación sean superados.

PROMOVER LA EQUIDAD

Para Rafael Pando²⁴, la territorialización del sistema educativo debería llevar a la desconcentración de competencias pero no de recursos. Esto debido a que muchos de los alcaldes y prefectos no tienen una visión amplia de desarrollo local y no agenda entre sus prioridades a la educación. Frente a ello, distribuir recursos para educación en función de lo que realice cada circunscripción no contribuiría a la equidad.

Otro punto esencial tiene que ver con responder efectivamente a la realidad de los docentes en el país, empezando por la formación inicial y por la capacitación permanente de los docentes en servicio.

24. Educador. Director del Centro Nacional de Investigaciones Sociales y Educativas (CENAISE)

Finalmente considera imprescindible tomar en cuenta las condiciones de pobreza, marginación y carencia afectiva (por ejemplo frente a la migración) que afecta a niñas y niños y que incide directamente en su inserción y permanencia en el sistema educativo.

En la actualidad, la rectoría en educación a nivel local es inexistente. Lo que hay son establecimientos educativos que prestan servicios de educación a los alumnos que se matriculan. No hay una instancia local que se preocupe por incluir a una educación de calidad a los cerca de 500 mil niños y adolescentes en edad escolar que están fuera del sistema educativo.



Espacios Locales de Inclusión
y Calidad Educativa



Programa de canje de deuda
Ecuador-España

Comité Binacional

