

**UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS**

**MAESTRIA EN DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO LOCAL**

**EDUCACION: EL ROL DEL MUNICIPIO Y LOS  
ACTORES LOCALES, UNA PROPUESTA HACIA LA  
DESCENTRALIZACION EN EL MUNICIPIO DE  
PIMAMPIRO**

**MARIA VERONICA ORMAZA ALTAMIRANO**

**2001**

**UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS (UDLA)  
COOPERACIÓN ALEMANA GTZ**

**MAESTRIA EN DESCENTRALIZACIÓN Y  
DESARROLLO LOCAL**

***EDUCACIÓN: EL ROL DEL MUNICIPIO Y LOS ACTORES  
LOCALES, UNA PROPUESTA HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN  
EN EL MUNICIPIO DE PIMAMPIRO.***

María Verónica Ormaza Altamirano.

Octubre, 2001

## INDICE GENERAL

### PRELIMINARES

Dedicatoria	i
Agradecimiento	ii
Resumen Ejecutivo	iii

### CAPITULO I. INTRODUCCIÓN

1. La Descentralización en el Ecuador .	1
2. Descentralización Educativa: Una experiencia conflictiva, Experiencia de otros países.	4
3. Los Problemas para una descentralización efectiva de la educación básica en el Ecuador	6

### CAPITULO II: DIAGNÓSTICO DEL ENTORNO ACTUAL

1. La Situación de la Educación en el Ecuador .	15
2. La Situación de la Educación en Pimampiro	
2.1 Aproximación cualitativa	11
2.2 Aproximación cuantitativa	11
2.3 Entidades locales	12
3. ¿Por qué descentralización educativa?	13

### CAPITULO III: DEFINICIÓN E HIPÓTESIS DEL TEMA.

1. Educación, Desarrollo Local y Descentralización .	15
2. Hipótesis .	16

### CAPITULO IV. DESCRIPCIÓN DEL PC. Y OBJETIVO DE CAMBIO

1. Marco del Proyecto de Cambio y Delimitación .	17
2. El PC y sus objetivos	18
3. La Planificación de las actividades .	19

### CAPITULO V. CONCEPTOS UTILIZADOS

1. Metodología utilizada en el proceso.	21
2. Instrumentos y herramientas utilizadas.	22
3. El Coaching .	24

### CAPITULO VI. FASES DEL PROCESO

1. Los inicios y las primeras intervenciones .	26
2. El Cambio de Actitudes en los Actores..	27
3. La Configuración de un equipo de tarea representativo	35
4. El Proceso Puntual	

4.1	Elaboración de una propuesta local.	37
4.2	La Implementación de la propuesta y la búsqueda de apoyo	43
4.3	La Negociación	44
4.4	Que actividades fueron incorporadas o excluidas en el Proyecto de Cambio	47
<b>CAPITULO VI. OBSERVACIONES, APRENDIZAJE Y EVALUACIÓN DEL PROCESO DE CAMBIO</b>		
1.	Evaluación de objetivos.	50
2.	Evaluación de procesos	51
3.	Evaluación de impacto.	53
<b>CAPITULO VII: RECOMENDACIONES PARA PROCESOS DE CAMBIO.</b>		<b>55</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		<b>59</b>

**DEDICATORIA**

A todos los que han compartido conmigo las pequeñas alegrías,  
esperando la gran felicidad.

A papá y mamá por darme el valor para cambiar las cosas que deseo  
y enseñarme a aceptar las cosas que no puedo cambiar.

**AGRADECIMIENTO**

**Al Proyecto de Modernización, Descentralización y  
Fortalecimiento Municipal MDFM-GTZ.**

**Al Dr. Jonas Frank, maestro y amigo, por su ayuda intelectual  
y su apoyo recibido directamente para la realización de este trabajo.**

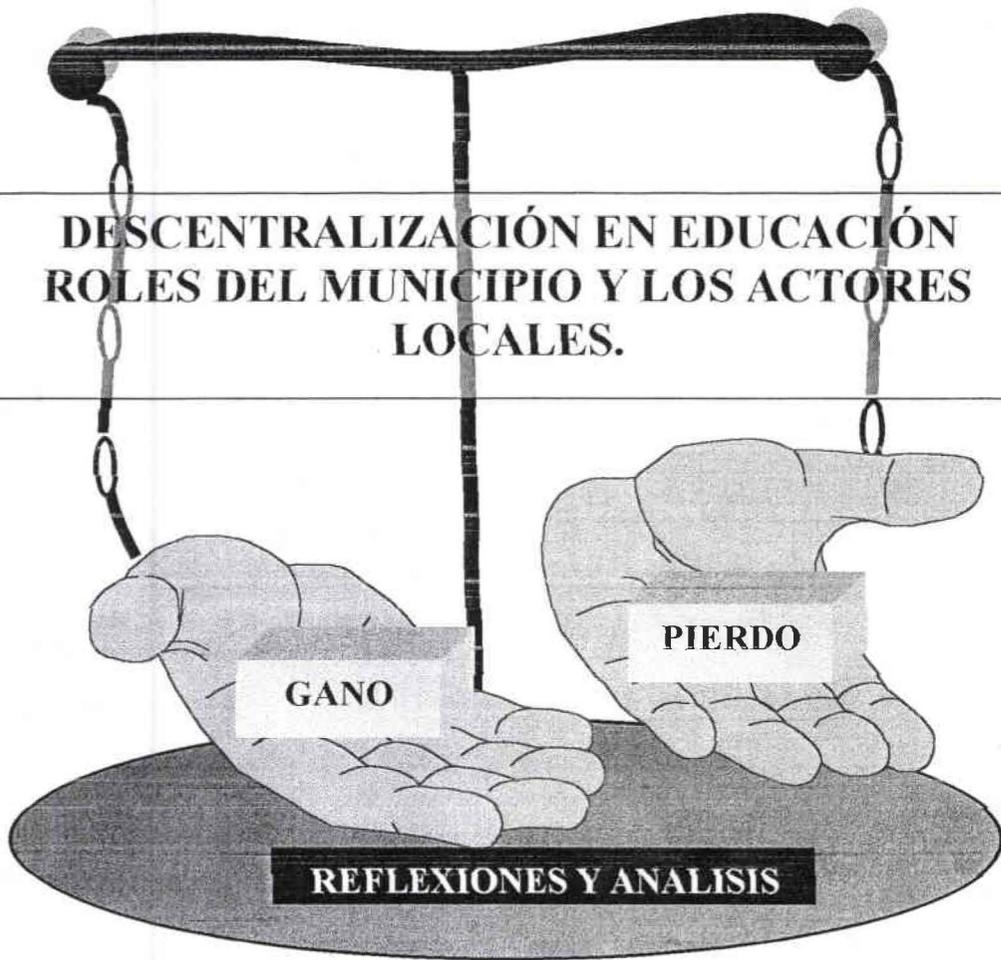
**A la población del cantón Pimampiro**

**DESCENTRALIZACIÓN EN EDUCACIÓN  
ROLES DEL MUNICIPIO Y LOS ACTORES  
LOCALES.**

**GANO**

**PIERDO**

**REFLEXIONES Y ANALISIS**



## RESUMEN EJECUTIVO

---

El sistema educativo atraviesa una grave crisis en el Ecuador, expresada principalmente en sus pobres resultados, si los comparamos con otros países latinoamericanos. Si bien el modelo público de gestión de las escuelas fiscales puede ser una de las causas, ésta es concurrente con otras, como la inadecuación de los contenidos curriculares, la falta de capacitación de los profesores, la dispersión de las unidades educativas rurales, la instrumentación del gremio de maestros con un sector político, entre otras.

Según algunos autores algunos de los problemas fundamentales de la educación ecuatoriana se centran en los siguientes puntos:

- Persisten notables diferencias entre la educación en las áreas rurales y la educación en las principales ciudades.
- Son frecuentes las quejas respecto al divorcio entre las necesidades del mercado y lo que el actual sistema educativo está ofreciendo.
- La disciplina, la exigencia a profesores y estudiantes y la ética de trabajo tesonero, se ha deteriorado notablemente en las últimas décadas, a causa de la politización de las escuelas secundarias y universidades.
- Sólo contados establecimientos en las ciudades principales imparten niveles aceptables de enseñanza en las asignaturas fundamentales para la competitividad internación de nuestra producción, en un momento de apertura económica...
- El actual sistema ha permitido crear espacios de poder a la tecnocracia, a la burocracia y a los sindicatos de maestros, en los que se ha asegurado, de un modo no competitivo, la estabilidad de los profesores y los administradores.
- Las escalas salariales están determinadas esencialmente por la antigüedad y el grado de capacitación formal, sin ninguna medida de desempeño de los resultados.
- Lo invertido por el país en educación, equivale aproximadamente al 2.5% del PIB, cuando los países que se están incorporando con éxito al mundo globalizado actual invierten entre el 4% y el 6% del PIB.
- La administración de la educación pública, altamente centralizada y vertical, prácticamente anula la participación de las respectivas comunidades, de los padres de familia y de los gobiernos seccionales en el proceso educativo.

Desde 1995, existen bases legales para iniciar procesos de descentralización administrativa, normas que se complementan en el año 1997, con la Ley de Descentralización y Participación Popular. Sin embargo, se han dado muy pocos pasos concretos en la descentralización, en parte por la poca información y debate sobre la temática, así como por la poca voluntad política de los gobiernos central y seccionales para impulsar procesos efectivos de descentralización.

La toma de decisiones en el campo educativo es aún altamente centralizada, haciendo que la calidad del sistema y su pertinencia en el campo local no sea adecuada. Por esto se ha planteado una descentralización a nivel municipal, que no se ha podido implementar por varios factores entre otros<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Hurtado, Alex, y Larcenas, René. Tena, Municipio piloto de la Descentralización. En "Descentralización". Trama Social editores, Quito, 1999.

- El listado de funciones señalado en la Ley no es atractivo para las municipalidades. Al descentralizar funciones administrativas se mira más como una “carga” que como una oportunidad de desarrollo.
- La reticencia al diálogo<sup>2</sup> sobre las formas de transferencia de los recursos necesarios. No existe claridad en el Gobierno Central de la forma de transferencia ni del costo en recursos que ello implica;
- La descentralización no ha sido, todavía, una prioridad en el Estado. En general, la reforma del Estado no ha entrado en la Agenda de los distintos gobiernos centrales que hemos tenido desde la expedición de la ley. En parte, las continuas crisis políticas explican esta situación.
- La confusión entre “descentralización” y “municipalización”, en campos como la educación y la salud, motivadas por la falta de claridad en las funciones a ser transferidas y su contenido, han convertido al tema en bandera política de los gremios, dificultando cualquier avance en este aspecto.
- Existe poca conciencia en las Municipalidades sobre las potencialidades e importancia del tema de la descentralización.

En este contexto, el **Proyecto de Cambio** se centra en comprender la falta de voluntad política que tiene el proceso de descentralización administrativa en el Ecuador, explorar si existen posibilidades de un consenso, en base de un estudio técnico y un dialogo estructurado entre los actores clave y realizar una propuesta participativamente desde lo local.

El proceso de cambio no es sólo efecto de la reacción a un problema o a presiones internas o externas de una organización, sino también puede ser provocado por identificación de nuevas oportunidades. En este sentido el proceso de cambio puede contener diversos puntos de intervención, a los cuáles los llamamos proyectos de cambio. Estos estarán enfocados a fortalecer el objetivo superior del proceso.

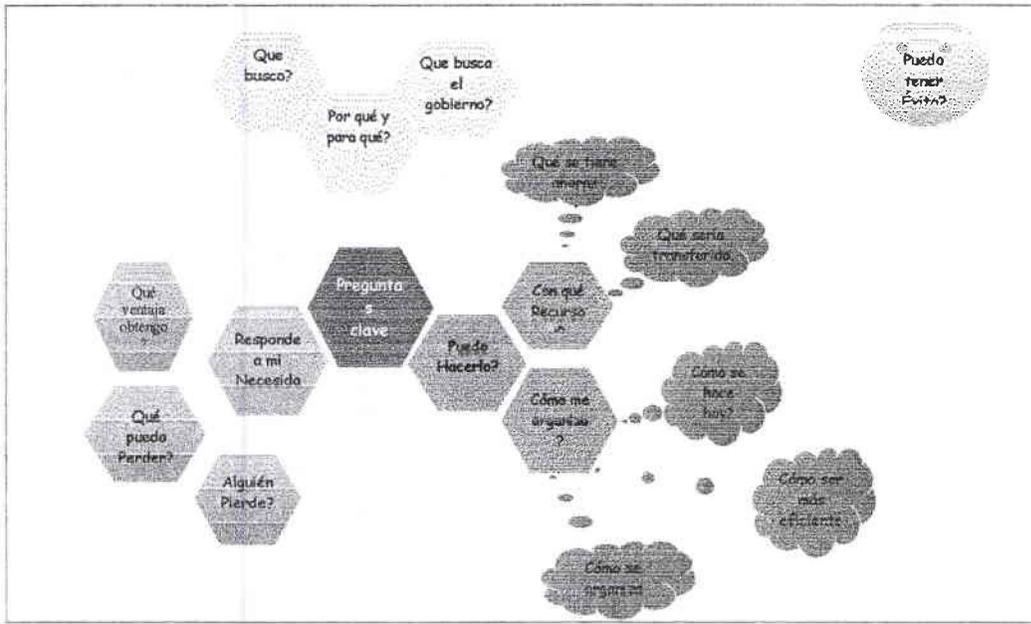
Los componentes principales que contiene el proyecto de cambio es la capacitación, la dotación de información para la toma de decisiones, la elaboración participativa de una propuesta local y la facilitación de las negociaciones con los demás niveles de gobierno. El proyecto de cambio constituye *un proyecto piloto*, centrado en establecer posibles líneas replicables en otros municipios del país.

Para ello el Proyecto de Cambio espera que con el conocimiento y la transparencia de la información sobre potencialidades e implicaciones de la descentralización, el municipio y los actores locales se apropie del proceso de descentralización educativa, formule proyectos que contribuyen a la misma y inicie un proceso de negociación con los otros niveles de gobierno en base a una propuesta local.

Debemos tener en cuenta que una característica de estos procesos es la resistencia humana al cambio, por lo cual es necesario definir objetivos para generar individuos dispuestos al cambio. Debemos recordar que casi siempre, creemos al planificar un proyecto de cambio, que lo difícil será la invención del proceso nuevo y muchas veces olvidamos a sus aplicantes, las personas.

<sup>2</sup> Es una de las causas que este proyecto de cambio pretende atacar directamente.

Aprovechando, la reelección del Alcalde de Pimampiro, y su predisposición a las propuestas nuevas, su imagen de preparación y disposición al cambio, el proyecto de cambio fue planteado al Ilustre Consejo Cantonal de Pimampiro, en una sesión extraordinaria, que posibilitó presentar el proyecto e inducir para que los miembros acepten la intencionalidad del proceso, tomando en cuenta que el tema no estaba dentro de sus objetivos mas cercanos.

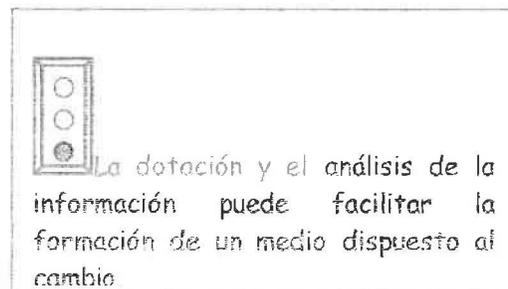


El proyecto de cambio se planteó como una asistencia técnica para responder localmente a ciertas preguntas que pueden ocasionar cierto “aversión al tema” por parte del Municipio y los actores locales e impiden tomar decisiones que permitan asumir cierto rol que beneficie la prestación de los servicios educativos.

El proyecto de cambio planteaba básicamente tres objetivos específicos: a) elaboración de una propuesta local, b) implementación de la propuesta (currículo local) y c) negociación con el nivel central en base a la propuesta local.

El proceso de discusión de la propuesta local de descentralización y análisis de sus consecuencias, mantuvo dos líneas que podrían distinguir el proceso:

- El convencimiento y la aceptación del cambio: La sensibilización de la población, actores locales y municipio sobre la importancia del mejoramiento de la prestación de los servicios educativos, la oportunidad que ofrece la adopción de un modelo descentralizador y la motivación de la participación proactiva de los actores en la elaboración de propuestas y proyectos locales.



- Proposición y adaptación de un cambio La configuración y el análisis de varios escenarios de descentralización y el estudio de sus efectos políticos, sociales, institucionales, administrativos, financieros y legales; y a partir de ello la búsqueda de una propuesta local participativa.

Debemos tener en cuenta que en el cambio, las personas no quieren ser dirigidas, sino lideradas. Además cuando en el cambio hay involucrados directos, es necesario abrir un puente para su participación, que no solo implique plantearles y contar con su aceptación para el cambio, sino contar con su elección de alternativas de solución y su propio desenvolvimiento en la implementación.



El Municipio asume la propuesta como propia y la presenta para la negociación con otros niveles.

Esta propuesta fue entregada y expuesta por el equipo de tarea al Concejo Municipal, como un documento que les permitiría tomar decisiones fundamentadas. Lo interesante en esta fase fue que **la actitud** del Concejo Municipal **cambió radicalmente**. En principio, el Concejo Municipal había condicionado el estudio, aludiendo que los

resultados no serían usados como una propuesta que debían tomarla como propia y posesionarse de ella para la negociación con el Ministerio. Pese a ello, luego de conocer el proceso (personalmente por dos concejales, miembros del equipo de tarea), y analizar los tres escenarios y sus efectos; así como situarse en un entorno que urgía de una intervención municipal urgente; ellos tomaron **la propuesta como propia**.

Una vez que el Municipio contó con una propuesta consensuada y hasta obtener respuesta del Ministerio de Educación, extendió una propuesta a todas las ONG's, organismos públicos y privados que estén interesados en apoyar el proceso de elaboración y rediseño curricular de la educación básica en las instituciones educativas en la cabecera cantonal de Pimampiro.



El Municipio se apropia de una parte de la propuesta - Lidera la realización del "currículo local."

El Municipio firma un convenio, el mismo que establecía la realización del Anteproyecto de Rediseño Curricular<sup>3</sup>, los Convenios, Matriz de Fundamentos, Matriz didáctica, Plan Estratégico y el Proyecto Educativo Institucional. Durante la duración del convenio el Municipio pondrá un equipo técnico de apoyo a la Corporación SISE, los recursos materiales, económicos y logísticos,

así como tendrá a su cargo la convocatoria a los miembros de la comunidad educativa del cantón a las diferentes reuniones de trabajo.

El Municipio de Pimampiro a través de su Alcalde presentó personalmente al Ministerio la propuesta de descentralización de la educación, basada en un análisis participativo y que contaba con los efectos que se debía atacar para conseguir una efectividad en el traspaso y en la posterior gestión de la competencia. La propuesta también fue

<sup>3</sup> Deberá ser presentado al Ministerio de Educación y Cultura a través de la Dirección Nacional de Currículo para su aval.

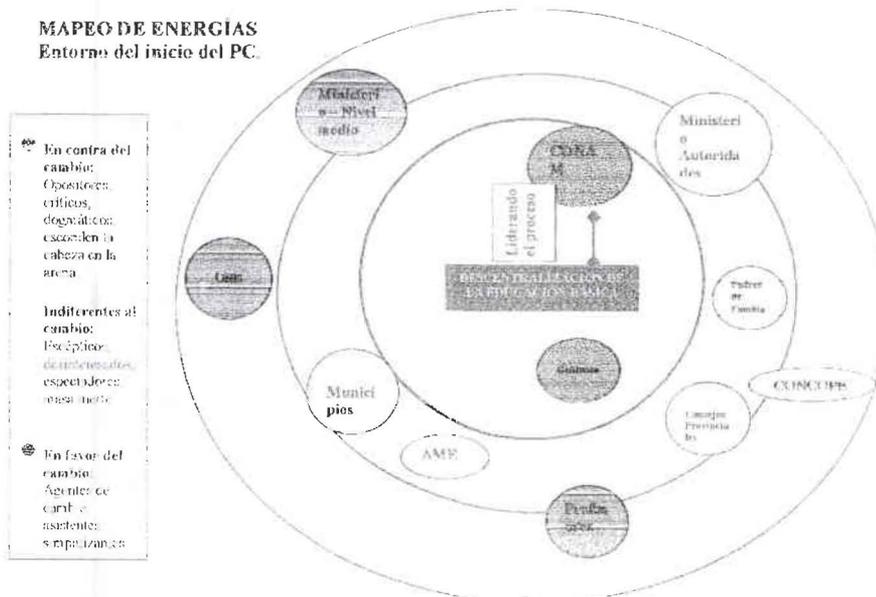
presentada a otras municipalidades, que mostraron interés en el tema desde una descentralización gradual que inicie a través de la desconcentración del Ministerio hacia lo local hasta un inicio de captación de atribuciones que incentiven la mejora del servicio.

En este contexto, el Ministerio designó un equipo de trabajo, que, hasta la fecha del cierre del proyecto de cambio, había presentado cinco versiones de propuesta, las mismas que se habían realizado con la visión de la propuesta "Redes Amigas" y habían desconocido las propuestas locales entregadas por algunos municipios, entre ellos el de Pimampiro.

La respuesta fue marcada por la desazón. En primer lugar, los municipios habían demostrado en sus propuestas locales que los efectos del escenario radical podría ser catastróficas, que los municipios y los actores involucrados no estaban dispuestos a una descentralización radical de la competencia, que el tema no podía ser discutido unilateralmente (sin incluir actores claves como profesores y padres de familia), que no era implementable, que no era sostenible en el tiempo, que los municipios no asumirían a la educación sin que el sistema haya sido saneado y se haya definido la flexibilidad laboral del profesorado, y que no satisfacía los objetivos de mejora de eficiencia y equidad que buscada la descentralización, entre otros.

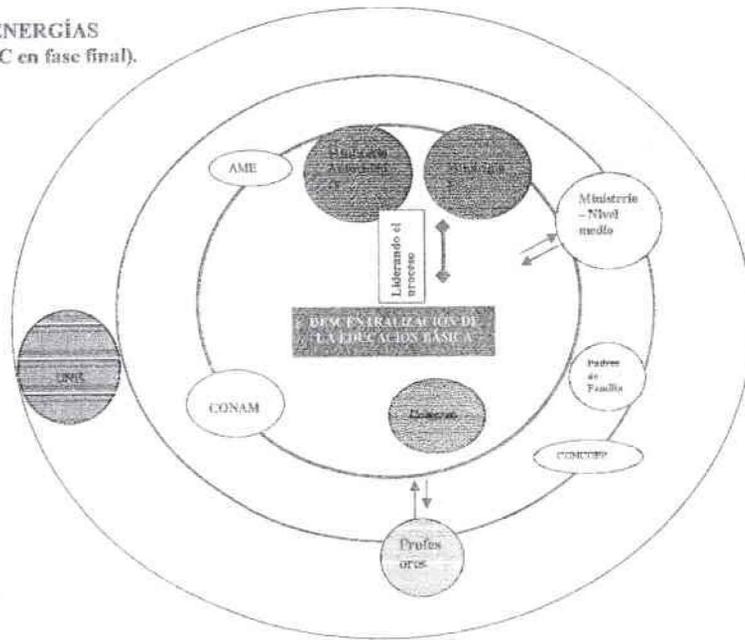
Dado que como se ha analizado en el proceso la *descentralización es un policy field* o *campo de política* donde sus resultados son en gran parte determinados por dos factores: a) Los diferentes actores con sus diferentes intereses competitivos, y b) shocks externos a este conjunto de actores que influyen su capacidad de ponerse de acuerdo y que provocan una nueva constelación entre ellos.

Para el análisis de los avances y dificultades de mis resultados tomare en cuenta estas dos dimensiones. Creo que los resultados que se obtienen en una política de descentralización son en gran parte determinados de cómo los actores encuentran formas de dialogar y de negociar entre ellos.. Tomo dos fotografías: una al principio y una al final del proceso. Pienso que los avances y dificultades que ha tenido cada resultado se pueden explicar en gran parte tomando en cuenta este mapeo.



**MAPEO DE ENERGÍAS**  
(Entorno del PC en fase final).

- ☹ En contra del cambio:  
Opositores, críticos, dogmáticos, esconden la cabeza en la arena.
- ☹ Indiferentes al cambio:  
Escépticos, desinteresados, espectadores, masa inerte.
- ☺ En favor del cambio:  
Agentes de cambio, asistentes, simpatizantes.
- ⊕ Entran y salen del proceso.



## CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

*“La descentralización de los sistemas de enseñanza carece de sustento teórico propio: recurre a diversos enfoques tomados de otras áreas; el proceso descentralizador conlleva promesas de democracia, autonomía, eficiencia y participación, que resultan atractivas hoy; obedecen a motivaciones políticas y tienen impactos del mismo orden. Se trata de un proceso cuya apuesta es a largo plazo.”<sup>1</sup>*

### 1. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR .

La centralización en el Ecuador es una herencia colonial que ha sido fortalecida durante la construcción de la República. Pese a ello las demandas descentralizadoras han estado presentes durante todas esas épocas manifestadas en la expresión de un regionalismo (costa – sierra), un independentismo (Guayaquil, El Oro) y una lucha por el poder político o económico de las élites regionales.

Con la democracia restablecida (1982), el Ecuador se prepara para un proceso de descentralización política (establecimiento de la elección de alcaldes) y fiscal (presión de las élites regionales). Con esto se conforman varios programas para diseñar procesos de reducción y descentralización del Estado que nunca son puestos en práctica.

A partir de ello, el proceso vuelve a tomar fuerza a partir de finales de la década del 90. Se dictan leyes que impulsan el proceso como la Ley de Modernización del Estado (1995), la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (1997), y la Constitución (1998) que amplía el ámbito de las competencias descentralizables, excluyendo únicamente ciertas funciones (exclusivas del gobierno central)<sup>2</sup>. Sin embargo, son pocas las municipalidades y consejos provinciales que han realizado solicitudes específicas de descentralización, que según el art. 226 de la Constitución son obligatorias para el estado central, estableciendo un congelamiento del proceso.

Los últimos años de la década de los 90, han significado para el Ecuador la más fuerte crisis económica, financiera, política y social desde el retorno de su institucionalidad democrática.

Dicha crisis puede ser resumida en lo económico por los altos índices inflacionarios, sistema financiero colapsado, cuentas bancarias cerradas, un déficit fiscal crónico, una fuerte recesión del aparato productivo, sumado a la continua postergación de la firma de los acuerdos internacionales.

<sup>1</sup> Andraca, Ana María de: Actas del seminario “Ventajas y Riesgos de la descentralización en las reformas educativas”. Santiago, PREAL, 1996, 15 p

<sup>2</sup> Constitución, art. 226.- Las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluya

En lo político, la pérdida de poder político del partido gobernante (desagregación del partido en el seno legislativo), demandas de revocatorias del mandato presidencial, levantamientos indígenas – militares y la correspondiente destitución presidencial, y un resurgimiento de las propuestas autonomistas, descentralizadoras y de regionalización del país.

En lo social los impactos de la política económica en los niveles de pobreza, distribución del ingreso, desempleo y violencia y la equivocada relación paternalista y clientelar entre el Estado y la sociedad.

Así, durante la década se produce un empantanamiento entre los procesos de reforma del Estado y la (re)aparición de demandas políticas de descentralización, autonomía, regionalización del país, fundamentadas como fantástico telón de fondo (o aprovechando el escenario) de la crisis de 1999, entre otros aspectos.

Para entender de mejor manera el proceso de descentralización es necesario distinguir los factores que han impulsado el proceso de descentralización en estos últimos años:

- La reaparición de los movimientos regionales autonomistas, representando a aquellas que tienen un nivel económico superior a las demás, en las cuáles existe el interés de la captación directa de los recursos que estas generan.
- Movimientos neoliberales que pretenden una reducción del aparato estatal y promueven la descentralización como un mecanismo para disminuir la intervención del Estado en materia económica.
- La urgente mejora en la distribución de los recursos y la eficiencia en su asignación producto de una profunda crisis económica del Estado.
- La posibilidad de generar mecanismos de legitimización del orden político, inclusive la opción de mermar protestas sociales y propiciar un resquebrajamiento de los grandes sindicatos nacionales.
- El grado de organización popular que han destapado la opción de la participación y democratización del poder como una urgencia para el mejoramiento en la prestación de los servicios públicos,

Como podemos ver los factores que han contribuido a la reaparición del proceso en discurso y en propuestas, provienen principalmente del nivel central de gobierno y de los grupos y regiones fuertes política y económicamente del país.

Para contrarrestar es necesario analizar los aspectos que han obstaculizado un proceso de descentralización concebido bajo las tres tendencias:

Los obstáculos para una descentralización política pueden verse desde diferentes ópticas:

- La existencia de superposición de mandato entre régimen dependiente y régimen autónomo, y en este entre nivel provincial y cantonal.
- La participación verticalizada de la sociedad civil por sectores (sindicatos de educación y salud centralizados), que no han beneficiado una participación más territorial y cercana a la comunidad.
- La relación entre Estado y sociedad no ha sido fortalecida con la delegación de responsabilidades como respuesta a una demanda permanente de derechos, sino con un paternalismo y un clientelismo devastador.
- El caudillismo en la estructura partidaria y un sistema de elecciones que beneficia intereses particulares, individuales y regionales.

Los obstáculos para una descentralización fiscal:

- La dependencia de las transferencias intergubernamentales, demostrada en base a que entre 1990 y 1996, los municipios han generado tan solo el 38% de sus ingresos con los cuáles cubren solo el 77% de los gastos corrientes. En 1998 los ingresos tributarios alcanzaron apenas el 10,7% del PIB, tomando en cuenta que la tributación seccional sólo alcanzó al 0.4% del PIB, la misma que se ha mantenido constante durante los 10 a 15 años. En América Latina el nivel de tributación seccional es mucho más alto, los mismos que son comparables y superan el 2% del PIB.<sup>3</sup>
- Con respecto a la distribución de los ingresos tributarios entre niveles de gobierno, en el Ecuador, el nivel central tiene el 97% del total, mientras que las municipalidades apenas poseen el 3.2% del total. Los desequilibrios fiscales en el Ecuador también pueden ser mostrados a través de las diferencias "verticales", que nos muestran que los 17 municipios más importantes del país captaron en 1997 el 80.74%<sup>4</sup> del total de los ingresos tributarios.
- El Presupuesto General del Estado se encuentra expresado en términos sectoriales en vez de territoriales en base 2.800 presupuestos que deben ser aprobados centralmente. A esto sumado que el presupuesto incluye transferencias discrecionales como práctica común y ausentes de planificación.

Los obstáculos para una descentralización administrativa:

- Un centralismo evidente en la distribución de funciones, en el cuál el nivel central ha englobado todas las responsabilidades (en los últimos años ha existido un proceso de desconcentración), y los gobiernos subnacionales (provincial y municipal) contienen funciones de prestación de servicios básicos (i.e., agua, basura, etc. en ciertos casos).
- Pese a esa distribución existe una superposición de funciones, intervenciones marginales o inexistencia de coordinación territorial entre gobierno provincial y cantonal.

<sup>3</sup> Ver Weisner, Eduardo, *Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity*, BID, Working Paper No. 199, 1994.

<sup>4</sup> Weisner Eduardo, *La descentralización, el Ajuste Fiscal y el Desarrollo Municipal en el Ecuador*, BID, Bogotá, 1999.

- No se han fomentado ni regulado las relaciones intergubernamentales, sin permitir la existencia de cooperación ni complementariedad de funciones.

## 2. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA: UNA PROPUESTA CONFLICTIVA: EXPERIENCIAS DE OTROS PAÍSES.

Es en los años noventa que la concepción de políticas para el mejoramiento de la calidad educativa se ha vuelto un tema clave. La recuperación del gasto ha ido acompañada de medidas de fortalecimiento institucional, capacitación de docentes<sup>5</sup>, provisión de insumos, y otras, destinadas específicamente a mejorar la calidad de la provisión.<sup>6</sup> Pasar de objetivos de cantidad a objetivos de calidad requiere un cambio radical de enfoque. Es necesario adoptar una estrategia más global de acción que incorpore cambios en la organización misma de la provisión, introduzca incentivos para una producción de calidad y sistemas de evaluación de esta calidad. Es necesario una mayor transparencia en la gestión y el involucramiento de todos los actores en el mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Entre las reformas más prometedoras en América Latina, desde el punto de vista de la calidad, se pueden incluir las reformas de descentralización de los servicios educativos y la creación de competencia entre las escuelas impulsada por la utilización de subsidios a la demanda<sup>7</sup>. Estas medidas generan mayores incentivos a la eficiencia en la provisión. Además, suponen niveles activos de participación de la comunidad y, por lo tanto, se sustentan en la difusión de información y la transparencia del sistema educacional.

Algunos países de América Latina han iniciado procesos de descentralización, que por su heterogeneidad, diferentes motivaciones iniciales, secuencias de implementación y modelos de provisión, es necesario un análisis por separado. (Ver anexo No. 1).

Podemos observar que las motivaciones iniciales en los países de primera generación (Argentina, Chile, Brasil), fueron las razones de tipo fiscal, mientras que en los países de segunda generación (Bolivia y Nicaragua), las motivaciones se basaron en la democratización, control de situaciones conflictivas y la legitimación de gobiernos. Las motivaciones de eficiencia del servicio quedaron en segundo plano, pero como se trató anteriormente, en los años 90 han resurgido las preocupaciones sobre calidad.

<sup>5</sup> Dentro de este temas se encuentran iniciativas interesantes, por ejemplo: los centros regionales de profesores (CERP) en Uruguay, que incorpora nuevas formas de compensación, reclutamiento y pautas de carrera para los futuros docentes, y; el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimiento Educativos Subvencionados (SNED) de Chile, que adopta un sistema de pago al mérito, asociando remuneraciones con el rendimiento de los alumnos y la excelencia profesional.

<sup>6</sup> Emanuela di Gropello y Rossella Cominetti, *La descentralización de la Educación y la Salud: Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, CEPAL, Agosto 1998, p. 34

<sup>7</sup> El financiamiento de la educación basado en la demanda se ha convertido en un paradigma que muchos países están mirando con creciente interés. En América Latina, se pueden mencionar el caso de Colombia con los vouchers o bonos para que los estudiantes de bajos recursos accedan a educación secundaria en escuelas privadas; el sistema de subvenciones de Chile, y; el Fondo que asigna valor fijo por alumno año en Brasil. El financiamiento a la educación no es el tema central de esta tesis, pero es un complemento que puede contribuir a la elección de un modelo determinado.

En cuanto a la implementación de los procesos de descentralización en los países, se puede recalcar los procesos consensuados que se dieron en los países de segunda generación, principalmente debido a que los regímenes eran democráticos y sus motivaciones apuntaban a lo político.

En cuanto a los modelos aplicados en los distintos países, hay varios aspectos que se pueden destacar en un análisis comparativo de los distintos modelos<sup>8</sup>. En primer lugar, se nota la ausencia de modelos puros de *devolución*<sup>9</sup> de la educación. En todos los casos analizados, el financiamiento de los servicios educativos es compartido y la mayoría de los recursos provienen de niveles diferentes de aquellos que proveen directamente los servicios, excepto en el caso de los estados de Brasil.

Además, la gestión del personal docente, excepto en Argentina, y los aspectos pedagógico-curriculares, son compartidos entre los niveles con una fuerte injerencia del nivel central, en muchos casos. La situación laboral de los profesores ha tenido diferentes respuestas en los procesos de descentralización: puede ser la de seguir dependiendo del nivel central (Argentina, Bolivia), del nivel intermedio (del Departamento en Colombia, del Estado en México y Brasil), del Municipio (en Chile) ó de la unidad escolar (Nicaragua).

En segundo lugar, el grado de participación de la comunidad en las distintas funciones de la provisión de los servicios es generalmente bajo, con la excepción de Nicaragua y, en menor medida, de Brasil.

En tercer lugar, en cada país se advierte una variedad de combinaciones de niveles involucrados y/o de alcance de responsabilidades traspasadas según la función y/o áreas geográficas involucradas. Ello se debe no solo a las distintas condiciones político-institucionales y socioeconómicas de partida de cada país que, por supuesto, condicionan el diseño de los modelos, sino también a la falta de referencias claras, y a las consecuencias que generan las reformas por su impacto sobre la equidad territorial, la redistribución de poder político, y otros, que dejan abierta toda una serie de opciones y combinaciones.

Se observa también que ningún proceso de descentralización implica la "privatización"<sup>10</sup> del sistema educativo. El rol del Estado de garantizar la provisión del servicio educativo implica en todos los casos que se contemplan fondos específicos en el Presupuesto General del Estado.

---

<sup>8</sup> Emanuela di Gropello y Rossella Cominetti, *op. cit.* pag 48 y USAID, "Nudos críticos en educación: elementos para el debate". Informe del proyecto ABEL II, Mimco, 1998, pág 4

<sup>9</sup> No se ha observado modelos (enfoques de descentralización aplicada) que impliquen una transferencia total de la competencia de un nivel a otro.

<sup>10</sup> Aunque se abarca en algunos países la autonomía escolar como un nuevo modelo de descentralización mas cercano, en el cual se otorga mayores niveles decisión a las escuelas en ámbitos administrativos, técnicos y pedagógicos, buscando mecanismos alternativos de organización que fortalezcan la descentralización y promueven la participación de los privados en la administración de los establecimientos.

Para el análisis del proyecto de cambio es necesario recalcar algunas lecciones<sup>11</sup> aprendidas en algunos países de América Latina:

- Los procesos de descentralización deben estar insertos en un proceso más amplio de reforma de los sectores, que permita compensar los costos que inevitablemente provoca inicialmente la descentralización.
- La secuencia de implementación de las reformas debe tender al logro de objetivos de eficiencia y equidad. Además, debe tratar de maximizar el grado de consenso entre los distintos actores involucrados en la reforma.
- Es necesario entregar un grado de autonomía real a los nuevos niveles proveedores, minimizando el número de restricciones directas. Por otro lado, la falta de flexibilidad laboral, problema común de muchos países, es un freno para alcanzar metas más elevadas de eficiencia.
- En lo que se refiere a la claridad en el diseño de las responsabilidades asignadas a cada nivel y a la existencia de mecanismos eficaces de coordinación vertical y horizontal. La falta de claridad y de mecanismos de coordinación genera una discrecionalidad en la provisión, duplicación de funciones, falta de responsabilidad, y otras ineficiencias en el uso de los recursos.
- En el contexto de una reforma de descentralización, la permanencia de un monto de financiamiento central significativo y asignado entre los niveles subnacionales según criterios socioeconómicos, es una garantía para la preservación de la equidad. El nivel central debería garantizar un nivel mínimo de financiamiento a todos los niveles subnacionales, proporcional a las condiciones socioeconómicas de partida y a los costos de producción local, complementado con un financiamiento adicional vinculado a criterios de eficiencia, como los resultados de cobertura de los servicios, de calidad, y otros, pero siempre basados en un sistema de información transparente y eficiente.
- Aumentar la participación y el control social es otro gran desafío de la reforma, por ejemplo, subsidios a la demanda, y la entrega de más autonomía a las unidades productoras.
- Es necesario acompañar la reforma con medidas y programas de capacitación específica sobre todo en los aspectos de gestión.

### 3. LOS PROBLEMAS PARA UNA DESCENTRALIZACIÓN EFECTIVA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL ECUADOR

El sistema educativo atraviesa una grave crisis en el Ecuador, expresada principalmente en sus pobres resultados, si los comparamos con otros países latinoamericanos. Si bien el modelo público de gestión de las escuelas fiscales puede ser una de las causas, ésta es concurrente con otras, como la inadecuación de los contenidos curriculares, la falta de capacitación de los profesores, la dispersión de las unidades educativas rurales, la instrumentación del gremio de maestros con un sector político, entre otras.

La función de un *gobierno local* en el sector educativo implica poder dirigir las políticas locales de la educación pública, e influir en la educación privada, dentro de su territorio.

<sup>11</sup> Emanuela di Gropello y Rossella Cominetti, *op.cit.*, pag. 102

Algunas herramientas que pueden incidir en toda la realidad educativa cantonal, y cumplir efectivamente ese rol de gobierno local, incluirían la transferencia de competencias para:

- definir **políticas y currículums locales** con el fin de mejorar la pertinencia de los contenidos y orientaciones a las realidades del Cantón o sus sectores. Este punto puede ser vital para la viabilidad de los planes de desarrollo cantonal;
- **capacitación de los maestros**, para la implementación de esas políticas y contenidos;
- **supervisión educativa**, para el control y la asistencia técnica a los maestros en la aplicación de las orientaciones definidas;
- la definición y aprobación en la **creación de unidades educativas** puede incidir directamente en algunas políticas territoriales de la municipalidad, pues ése es un factor importante para la distribución de los asentamientos humanos, y luego, de los servicios públicos.

El Gobierno Central, a través de programas nacionales como el DINSE, FISE y otros, no posee los suficientes recursos para atender la **infraestructura educativa**, pero por su alto beneficio político (corte de cintas), los consejos provinciales y municipios lo han asumido informalmente de manera casi completa. La racionalización de esta competencia es importante, y podría darse a través de la descentralización; sin embargo, será necesario que cada municipalidad evalúe las condiciones de la infraestructura educativa, los requerimientos de infraestructuras nuevas y de mantenimiento de las actuales, y sobre esa base se defina la transferencia, asegurando recursos económicos para su ejecución.

En nuestro país, la posición gremial, considerada como una postura “no negociable”, es que se mantengan **los profesores** dependientes del nivel central (contratados y pagados directamente por el Ministerio, a través de sus delegaciones provinciales).

Algunas experiencias municipales en el Ecuador<sup>12</sup> apuntan a la administración de las unidades educativas por parte de los municipios. Una breve evaluación de dichas experiencias nos señala que la calidad de la enseñanza en las entidades municipales es por lo general mejor que la ofrecida, en promedio, por las unidades fiscales en las mismas circunscripciones. Un factor interesante, común a estas experiencias, es un **manejo independiente de los escalafones**, siendo el Municipio el que fija la remuneración de los profesores, y establece las condiciones contractuales. El análisis de la conveniencia de asumir la administración de las unidades educativas y la administración del recurso humano, deberá realizarlo la municipalidad considerando los efectos políticos y económicos que asumir dichas responsabilidades supone.

Experiencias internacionales indican que los mejores resultados en cuanto a calidad educativa están relacionados con la mayor **participación de los padres de familia** en la toma de decisiones, incluyendo decisiones administrativas y definiciones mínimas sobre el

<sup>12</sup> Específicamente Quito y Loja

contenido y la metodología pedagógica<sup>13</sup>. La función de *promoción de la participación* podría ser una función adecuada para las municipalidades, dado que su relación con los pobladores y padres de familia es más directa que la que pueden tener otras autoridades.

Otra línea de trabajo en la dirección de promover la participación, podría implicar fortalecer la estrategia de “**autonomía escolar**”, que promueven programas como las “Redes Amigas” o los “Centros Educativos Matrices”, ó mantenerlas como modelo si el municipio asume la función de administración.

Desde hace algunos años, el Ministerio de Educación y Cultura ha iniciado procesos de desconcentración, especialmente en los programas de educación rural, como los centros educativos matrices (CEM) y las “Redes Amigas”. Sólo en los últimos dos años se plantea en el Ministerio una *descentralización*, tratando de ubicar un rol a los Municipios.

Ante ello la posición global de los municipios plantea la gestión de la competencia en concurrencia con el Gobierno Central<sup>14</sup>, basándose en el principio constitucional de que la educación pública es un derecho, y que el Estado debe garantizar el acceso a la misma.

En los últimos diez años, se ha promovido tres líneas de procesos de reforma para atender a esta situación, como son:

- Una reforma integral de los contenidos y metodologías educativas, a través de la implantación de la “Reforma Curricular Consensuada”. Su direccionamiento hacia las “destrezas, habilidades y actitudes”, por sobre el aprendizaje de “contenidos” es la principal orientación de este proceso.
- La creación de un sistema bilingüe e intercultural, que atiende a las necesidades específicas de los grupos indígenas. El SINAB tiene un currículum propio, que se basa en el rescate del idioma y de la cultura propios<sup>15</sup>.
- La reforma administrativa, a través de la nucleación y los esquemas de redes (CEM y Redes Amigas).
- En el campo de la administración educativa, el sistema ha tenido en los dos últimos años algunos signos de desconcentración, que pretenden acercar las decisiones a los beneficiarios locales, a través de las Direcciones Provinciales de Educación.

---

<sup>13</sup> Ver: WINKLER, Donald, y GERSHBERG, Alec Ian: “Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina”. PREAL, Chile, abril del 2000.

<sup>14</sup> Especialmente, posición frente al financiamiento total de la educación. Las transferencias actualmente responden a la oferta del servicio y no a la demanda, ¿existirán recursos para cubrir la demanda?

<sup>15</sup> En Pimampiro, sólo dos unidades educativas son bilingües e interculturales

## CAPITULO II: DIAGNÓSTICO DEL ENTORNO ACTUAL

### 1. LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL ECUADOR

A pesar de que no es objeto de este estudio el análisis de las condiciones de la educación en el Ecuador, es necesario aportar con algunas observaciones que nos permitan situarnos en la problemática de país, tanto como en la problemática local.

El sistema educativo ecuatoriano ha logrado importantes metas de cobertura, llegando a un nivel de matriculación del 98%. Sin embargo, la situación de los ecuatorianos no ha mejorado correlativamente, y se ha detectado un descenso de calidad, reflejado principalmente en las pruebas "aprendo", y en los exámenes regionales de la UNESCO (1994), en los que los estudiantes ecuatorianos obtuvieron los promedios más bajos en matemáticas, y el ante penúltimo lugar en idiomas.

En las pruebas aprendo del año 1997, el promedio nacional en destrezas de comunicación es de 11 sobre 20, y el promedio nacional en matemáticas es de 9 sobre 20.

<b>Puntajes obtenidos en los exámenes regionales de cuarto grado en matemáticas e idiomas, 1994</b>		
Porcentaje de alumnos que respondieron las tres cuartas partes (o más) de las preguntas correctamente	Matemat	Idiomas
País		
Venezuela	15,5	25,2
Costa Rica	10,4	23,8
Chile	5,0	23,2
Argentina	1,3	18,5
República Dominicana	1,4	5,0
Bolivia	2,1	4,0
Ecuador	0,4	7,7
<b>Región</b>	<b>5,5</b>	<b>15,8</b>

Fuente: UNESCO/ORIEALC, "Medición de la Calidad de la Educación: Resultados" (Santiago, Chile, 1994)

Si hablamos de calidad, la situación del sector educativo en el Ecuador experimenta altos índices de repitencia y abandono escolar, bajos logros académicos, alto desperdicio de recursos y un desajuste de su currículo con las demandas del sector productivo y tecnológico<sup>16</sup>. Causa de esto se ha identificado la reducida inversión y el gasto estatal en educación, ausencia de estándares docentes, la falta de formación y capacitación de los

<sup>16</sup> PROMECEB, Programa Redes Amigas, Quito, 1999, pág. 5

maestros, la poca participación de los padres de familia en la administración y rendición de cuentas, y la organización institucional<sup>17</sup>.

Tomaré de Bernardo León<sup>18</sup> algunos problemas de la educación ecuatoriana, los cuáles son causas que este proyecto de cambio pretende atacar a corto, mediano y largo plazo:

- Persisten notables diferencias entre la educación en las áreas rurales y la educación en las principales ciudades.
- Son frecuentes las quejas respecto al divorcio entre las necesidades del mercado y lo que el actual sistema educativo está ofreciendo.
- La disciplina, la exigencia a profesores y estudiantes y la ética de trabajo tesonero, se ha deteriorado notablemente en las últimas décadas, a causa de la politización de las escuelas secundarias y universidades.
- Sólo contados establecimientos en las ciudades principales imparten niveles aceptables de enseñanza en las asignaturas fundamentales para la competitividad internación de nuestra producción, en un momento de apertura económica...
- El actual sistema ha permitido crear espacios de poder a la tecnocracia, a la burocracia y a los sindicatos de maestros, en los que se ha asegurado, de un modo no competitivo, la estabilidad de los profesores y los administradores. El ascenso de los profesores, y el nombramiento de las autoridades, depende de la antigüedad en los cargos y de la política, dominada por el partidismo, y aún el sectarismo, en lugar de corresponder al reconocimiento de la excelencia y la productividad.
- Las escalas salariales están determinadas esencialmente por la antigüedad y el grado de capacitación formal, sin ninguna medida de desempeño de los resultados.
- Lo invertido por el país en educación, equivale aproximadamente al 2.5% del PIB, cuando los países que se están incorporando con éxito al mundo globalizado actual invierten entre el 4% y el 6% del PIB.
- La administración de la educación pública, altamente centralizada y vertical, prácticamente anula la participación de las respectivas comunidades, de los padres de familia y de los gobiernos seccionales en el proceso educativo. Las autoridades de los planteles y los maestros sienten más obligación de responder ante las autoridades políticas que los han nominado, que ante los usuarios del servicio, los padres, las comunidades y los alumnos.
- El país carece de un sistema objetivo e independiente de exámenes estandarizados, en los diversos niveles, que permitan evaluar el desempeño y comparar establecimientos.
- Es limitado el equipamiento de los planteles, en cuanto a infraestructura sanitaria, aulas, pupitres, pizarras, etc.

<sup>17</sup> Según el PROMECEB, el MEC mantiene una obsoleta organización institucional, en la que las decisiones son centralizadas e ineficaces y alejadas de las condiciones locales. Además no cuenta con una planificación a largo plazo, en el cual su accionar es lento y complica las iniciativas propuestas y no mantiene un sistema de rendición de cuentas.

<sup>18</sup> León, Bernardo. Educación, Prioridad Nacional. Ponencia para el Foro Nacional de la Educación Fundación El Comercio.

## 2. LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN CANTÓN PIMAMPIRO

### 2.1 Aproximación cualitativa

En base a una encuesta a profesores del cantón realizada por el grupo de trabajo del Municipio, se considera que hay un nivel aceptable de rendimiento escolar en lo relacionado con la lectura, las operaciones matemáticas y utilización del tiempo en el aula, mantienen un compromiso con los resultados de la educación y una buena relación con el alumnado<sup>19</sup>.

Así también se observa el desconocimiento por parte de los profesores del Plan Institucional (a pesar que sí es elaborado), así como se destaca en forma importante las bajas condiciones físicas y ambientales y la falta de planes de mejoramiento de las condiciones higiénicas y de salud. En infraestructura se observa la falta de servicio de agua y mantenimiento adecuado de servicios higiénicos.

### 2.2 Aproximación cuantitativa

Según datos de INFOPLAN, el índice de desarrollo educativo del Cantón es de 45.22 (sobre 100). Este índice se construye comparando las tasas netas de asistencia, años promedio de escolarización, y datos de analfabetismo. La ubicación relativa del Cantón en relación con los demás cantones del país es el puesto 147.<sup>20</sup>

El analfabetismo supera el 20,1% (frente a un promedio nacional de 15%). Los años de escolaridad promedio del Cantón es de cuarto grado para hombres, y tercero para mujeres (según datos censales de 1990).

	Plantel	Profes.	Alums
Preprimaria	4	6	183
Primaria	41	120	2815
Media	5	80	613
<b>Total</b>	50	206	3611

Fuente: SINI/C, inicio del año 1999-2000

Los datos de cobertura educativa en el Cantón se expresan en el cuadro adjunto. Al compararlo con las proyecciones de población, se tendría un **bajo nivel de matriculación**

<sup>19</sup> Por varios motivos a explicarse mas adelante la encuesta solo pudo hacerse a profesores, lo cual merece un sesgo de evaluación

<sup>20</sup> Las cuatro primeras posiciones son Quito (74,1) Guayaquil (70,4), Loja (69,9) y Durán (65,7) El indice da mucho valor al nivel de educación, por lo que el acceso a la universidad es un factor de desequilibrio

en los tres niveles, pues se calcularía más de seis mil personas en edad escolar (5-19 años), frente a una matrícula de sólo 3.611.<sup>21</sup>

El promedio de alumnos matriculados por profesor es de 30 alumnos en pre-primario, 23,4 en el nivel primario. En el nivel medio, la relación es de 7,6 alumnos por profesor. Esta relación se considera adecuada con relación a las normas internacionales<sup>22</sup>.

De las 41 escuelas existentes en el sector, apenas 8 son escuelas completas (con seis o más profesores). Sin embargo, la relación de alumnos por profesor sólo en un caso es mayor de 30 alumnos (escuela "Honorio Hinojosa", de la comunidad de Paragachi, 39 alumnos y 1 profesor).

En relación con las construcciones escolares, la mayoría de las unidades es de construcción de hormigón o estructura metálica. El estado de las construcciones, de acuerdo con la comisión de observación realizada, es bueno, requiriéndose empero complementar la infraestructura escolar con la construcción de servicios higiénicos.

La oferta de especializaciones en el nivel medio se dirige a materias tradicionales del campo humanístico (informática, físico matemáticas, ciencias sociales y contabilidad). En bachilleratos no tradicionales únicamente se cuenta con un colegio en psicología (Colegio "Provincia de los Lagos" de Sigsipamba).

### 2.3 Entidades locales

Excepto en funciones de supervisión, no existen delegaciones cantonales del Ministerio de Educación, por lo cual los trámites se realizan en Ibarra (Dirección Provincial de Educación, ó Dirección de Educación Bilingüe Intercultural de Imbabura) y en Quito (Ministerio de Educación). Solamente dos escuelas rurales tienen el sistema de educación bilingüe.

La función de supervisión se ejerce en la UTE. En las reuniones se contó con la participación de uno de los supervisores de educación primaria, pero no del resto del equipo (se presentaron quejas respecto a la poca participación y presencia de los supervisores). No se ha adoptado el sistema de centros educativos matrices en ningún sector del cantón.

El Municipio no cuenta con una unidad para manejar el tema educativo. En la discusión del plan local, se han avanzado algunas líneas de trabajo con el equipo del plan local, donde existen algunas perspectivas interesantes (especialmente vinculadas al tema de educación de la inteligencia y la educación para el emprendimiento).

<sup>21</sup> Hay que considerar que una parte de la población en edad escolar existen a escuelas y colegios de Ibarra, la capital de la Provincia de Imbabura.

<sup>22</sup> La recomendación internacional es de 30 a 35 alumnos por profesor como promedio (UNESCO, 1995)

### 3. POR QUÉ DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA?

La descentralización educativa no tiene carácter de finalidad educativa, sino que de medio para mejorar calidad, equidad, eficiencia y pertinencia del sistema. La validez y legitimidad de un proceso de descentralización educativa se refieren a la capacidad técnico pedagógica y de gestión de la escuela y el cantón para detectar y satisfacer necesidades educativas.

Desde el punto de vista administrativo, se considera que los sistemas de administración educativa centralizados son ineficientes. Los recursos públicos escasos destinados a la educación son rutinariamente malgastados, debido a una capacidad débil de la gerencia reflejada en las áreas siguientes:

- a) Un sistema de gerencia financiera ineficaz.
- b) Una carencia de la planificación y de la capacidad de presupuesto para los niveles locales.
- c) Centralización excesiva de la toma de decisiones
- d) Sistema de información inadecuado
- e) Un sistema logístico pobre especialmente para el mantenimiento de la infraestructura, el equipamiento y la distribución de materiales.
- f) Un inadecuado sistema de supervisión y control de las actividades educativas.

La toma de decisiones en el campo educativo es aún altamente centralizada, haciendo que la calidad del sistema y su pertinencia en el campo local no sea adecuada. Por esto se ha planteado<sup>23</sup> una descentralización a nivel municipal, que no se ha podido implementar por varios factores entre otros<sup>24</sup>:

- El listado de funciones señalado en la Ley no es atractivo para las municipalidades. Al descentralizar funciones administrativas se mira más como una "carga" que como una oportunidad de desarrollo.
- La reticencia al diálogo<sup>25</sup> sobre las formas de transferencia de los recursos necesarios. No existe claridad en el Gobierno Central de la forma de transferencia ni del costo en recursos que ello implica;
- La descentralización no ha sido, todavía, una prioridad en el Estado. En general, la reforma del Estado no ha entrado en la Agenda de los distintos gobiernos centrales que hemos tenido desde la expedición de la ley. En parte, las continuas crisis políticas explican esta situación.
- La confusión entre "descentralización" y "municipalización", en campos como la educación y la salud, motivadas por la falta de claridad en las funciones a ser transferidas y su contenido, han convertido al tema en bandera política de los gremios,

<sup>23</sup> El planteamiento de la descentralización de la educación es tal vez el más retrasado. No se observan incentivos específicos para la descentralización en este campo.

<sup>24</sup> Hurtado, Alex, y Larenas, René. Tena, Municipio piloto de la Descentralización. En "Descentralización". Trama Social editores, Quito, 1999.

<sup>25</sup> Es una de las causas que este proyecto de cambio pretende atacar directamente.

dificultando cualquier avance en este aspecto.

- Existe poca conciencia en las Municipalidades sobre las potencialidades e importancia del tema de la descentralización. Ello pasa, en primer lugar, por la visión tradicional del Municipio como prestador de servicios. Pero también por el desinterés en nuevas funciones, o en la situación global del Estado. Esta desidia es un factor importante en el poco avance del proceso de descentralización, y puede ser causa de que nuevas ideas, alejadas del principio de descentralización, tomen fuerza en el Ecuador.

## **CAPITULO III: DEFINICIÓN E HIPÓTESIS DEL TEMA**

### **1. EDUCACIÓN, DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN**

La descentralización como factor de eficiencia se explica cuando abordamos la naturaleza del bien de la educación<sup>26</sup>. Este bien no es puramente público, porque su consumo puede ser excluyente y puede tener un precio (carga al usuario). Estas características explican tanto una provisión privada del bien, tanto como una provisión local como respuesta a la sobreutilización de los servicios<sup>27</sup> (desincentiva migración) y se justifica por cuanto los costos de producción podrían ser cubiertos.

La educación es un bien caracterizado por contener importantes externalidades positivas que exceden los límites de la comunidad local, directamente sobre la migración e indirectamente sobre el impacto sobre la acumulación de capital humano<sup>28</sup>.

La relación entre el mejoramiento de los servicios educativos y el desarrollo sustentable es directa, aunque supone un esfuerzo de mediano y largo plazo. Esa sola razón justifica que los municipios busquen cumplir un rol en el sector educativo de sus cantones.

Por otro lado, cuando hablamos de descentralización de la educación tenemos dos objetivos fundamentales: la calidad y la eficiencia social<sup>29</sup>. Este tipo de eficiencia concierne a los movimientos a lo largo de la frontera de las posibilidades productivas, vinculados con la elección de una diferente composición de resultados, con su correspondiente combinación de insumos, que refleja los valores y las preferencias de los individuos o de la comunidad de individuos considerados sobre la base de información local.

Con respecto a la calidad, finalmente, un efecto positivo podría darse si el traspaso de responsabilidades responde a un mayor involucramiento de las comunidades subnacionales, y se traduce en una movilización de nuevos recursos que actúe positivamente sobre la calidad de los servicios. Incluso, sin movilización de nuevos recursos, una ganancia de calidad se puede dar con decisiones de mayor eficacia por ser más apropiadas a la situación local.

<sup>26</sup> De acuerdo a Stiglitz (1983), la educación y la salud se definen mejor como "bienes privados públicamente provistos", teniendo muchas de las características de los bienes privados.

<sup>27</sup> Siempre y cuando la provisión sea equitativa y solidaria en todas las unidades.

<sup>28</sup> Para una discusión de la relación entre la descentralización y las características de los bienes, ver Prud'homme (1995).

<sup>29</sup> Una discusión de este punto se encuentra en Musgrave y Musgrave (1989), Oates (1991) y Klugman (1994).

## 2. HIPÓTESIS

Con el conocimiento y la transparencia de la información sobre potencialidades e implicaciones de la descentralización, el municipio y los actores locales se apropian de el proceso de descentralización educativa, formulan proyectos que contribuyen a la misma y inician un proceso de negociación con los otros niveles de gobierno en base a una propuesta local.

## CAPITULO IV. DESCRIPCIÓN DEL PC. Y OBJETIVO DE CAMBIO

### 1. MARCO DEL PROYECTO DE CAMBIO Y DELIMITACIÓN.

Desde 1995, existen bases legales para iniciar procesos de descentralización administrativa, normas que se complementan en el año 1997, con la Ley de Descentralización y Participación Popular. Sin embargo, se han dado muy pocos pasos concretos en la descentralización, en parte por la poca información y debate sobre la temática, así como por la poca voluntad política de los gobiernos central y seccionales para impulsar procesos efectivos de descentralización.

El proyecto de cambio, busca desarrollar en los municipios un proceso de análisis de las necesidades locales de competencias, así como las consecuencias que tendría la transferencia de atribuciones, para la negociación con el Ministerio basados en una propuesta local.

El desarrollo del proyecto de cambio se basa en el análisis de las consecuencias de la descentralización de la **educación básica en el cantón Pimampiro, provincia de Imbabura – Ecuador**. Se escogió un municipio pequeño, con características similares a la gran mayoría de municipios del país, que permita una replicabilidad del proyecto y que nos permita tener una visión más objetiva y localizada del tema.

El desarrollo del tema implicaba la facilitación para la toma de decisiones sobre la base de la clarificación y transparencia de la información sobre la base de:

- el análisis de los impactos internos (reforma y/o reorganización institucional, ampliación de sus recursos institucionales, cambios presupuestarios, etc.) y de impactos externos (costo – beneficio político, organización ciudadana, aporte local, cobertura, etc).
- Información clara de las implicaciones de la gestión de una competencia: cuáles son las actividades nuevas a realizar, con quién coordinar, cuáles son los recursos humanos, técnicos, materiales, financieros y tecnológicos que se asumirán, así como cuáles son los cambios legales a determinar para el traspaso.
- Criterios de viabilidad definidos para un proceso de descentralización específico, que deberían enfocarse a través de: a) voluntad política – social; b) indicadores de viabilidad operativa; c) indicadores de sostenibilidad; d) estructuras a modificarse; e) beneficio/ costo a incurrir en el proceso; f) grado de articulación de las demandas de descentralización con una visión nacional de desarrollo; etc.

A partir de ello, el proyecto se inclinaría a preparar una propuesta local que involucre a todos los actores relacionados o que puedan influir en el tema, la elaboración de proyectos que contribuyan a generar capacidades tanto municipales como de los actores y/o a mejorar

la calidad y pertinencia del servicio y el acompañamiento en la negociación de la transferencia con el Ministerio de Educación<sup>30</sup>.

## 2. EL PC Y SUS OBJETIVOS

El proyecto de cambio se centra en comprender<sup>31</sup> la falta de voluntad política que tiene el proceso de descentralización administrativa en el Ecuador, explorar si existen posibilidades de un consenso, en base de un estudio técnico y un diálogo estructurado entre los actores clave y realizar una propuesta participativamente desde lo local. Los componentes principales que contiene el proyecto de cambio es la capacitación, la dotación de información para la toma de decisiones, la elaboración participativa de una propuesta local y la facilitación de las negociaciones con los demás niveles de gobierno. El proyecto de cambio constituye *un proyecto piloto*, centrado en establecer posibles líneas replicables en otros municipios del país.

Los objetivos pretenden generar ciertos resultados que permitan iniciar un proceso de discusión entre el Ministerio y Municipio (una vez que este ya acordado una propuesta con sus actores locales). Este resultado podría generar un efecto demostrativo y ser una catapulta en la replicabilidad del proceso a otros municipios interesados.

Como objetivo central se definió facilitar y mejorar la toma de decisiones por parte del Consejo Municipal de Pimampiro sobre descentralización de la educación básica identificando los cambios internos y externos en la Municipalidad a ejecutarse en el proceso, las resistencias a ser eliminadas y los pasos para establecer una negociación fundamentada con el nivel central. A partir de ello los objetivos específicos se detallan a continuación:

1. Dotar de información solvente que permita a las autoridades locales, el tomar decisiones respecto de la descentralización en educación,
2. Conocer y disminuir las resistencias al cambio por parte de los funcionarios del Municipio, los actores locales y la sociedad civil al proceso de descentralización de la educación.
3. Apoyar en la negociación e implementación de la recepción de responsabilidades en educación, específicamente al currículum local.
4. Asesorar a un equipo de trabajo institucionalizado en el Municipio que permita negociar con el nivel central e incluir su propuesta con una adaptación al contexto local.

Los resultados del PC esperan establecer:

1. Cambios de actitudes (especialmente percepción de la descentralización por parte de los profesores y los miembros de la UNE cantonal),
2. Cambios de comportamiento (del Municipio – Alcalde y Concejales – para levantar una voluntad política que suele ser pasiva frente a este tema),

<sup>30</sup> Como proyecto piloto para la adaptación en municipios similares

<sup>31</sup> Sobre la base del análisis de los efectos (positivos o negativos) que pueda tener la descentralización administrativa de la educación en diferentes escenarios.

3. Cambios de rutinas en las relaciones con el entorno ( propuestas para la negociación con otros niveles – Ministerio de Educación),
4. Cambios de rutinas en el interior de la organización (propuestas de reformas curriculares adaptadas en lo local gestionadas por el Municipio).

Los impactos que a mediano plazo se espera alcanzar con el PC son:

- En el ámbito institucional (Municipio), empezar a pensar como gobierno local preocupado de la educación del cantón, su adaptación a su realidad local como punto clave para potenciar el desarrollo local a largo plazo
- En el ámbito territorial:
  - o lograr en el corto y mediano plazo replicar la experiencia para conseguir una descentralización negociada sobre la base de consensos de origen local;
  - o lograr a corto y mediano plazo generar una demanda política de la transferencia de esta competencia desde abajo hacia arriba (Municipio hacia el Ministerio);
  - o lograr en el largo plazo una descentralización efectiva de la competencia que permita mejorar la calidad y la eficiencia del servicio.

### 3. LA PLANIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES.

El ciclo establecido contenía un plazo de un año, dividido en resultados:

*Resultado No.1: Municipio y actores locales comprenden las consecuencias de la Descentralización*

- Presentación al Concejo Municipal del Proyecto y su aprobación.
- Taller de inicio: Análisis de los casos de descentralización en América Latina, información para discusión.
- Conformación de equipo de trabajo para el diagnóstico del sector y del cantón, que requiere de los datos del Anexo No. 2.
- Taller para análisis de la competencia, mapeo de la Competencia (desgloce de atribuciones y actividades desde la realidad).
- Definición de alternativas de distribución de las atribuciones entre niveles.
- Definición de alternativas de gestión de las atribuciones escogidas, rol del municipio y de los actores locales.
- Establecimiento de consecuencias sociales, financieras, institucionales, administrativas, y legales de la adopción de un nuevo escenario. (Ver Anexo No 3)
- Identificar los aspectos más significativos de las relaciones intergubernamentales que se deben aplicar en el proceso de descentralización de la educación (ámbitos de competencia y mecanismos de articulación).

*Resultado No. 2: Municipio conoce los actores implicados en la discusión y sus posibles apoyos o resistencias.*

- Identificación de actores locales para la discusión del tema.
- Mapeo político y el mapa de relaciones con otras instituciones; en este último punto es necesario tener una apreciación de la naturaleza e intensidad de la relación (e.g. relación frecuente de dependencia, relación eventual de coordinación, etc.)
- Taller de análisis de opinión. Mapeo de Actores (Posiciones e Intereses).<sup>32</sup>
- Sondeo de opinión sobre descentralización en educación.
- Mapa de resistencias: se trata de identificar los afectados (internos y externos) por los cambios y proyectar las reacciones que los grupos podrían tener (resistencia activa, pasiva, verbal, de hecho)

*Resultado No. 3: Municipio incluye programas relacionados con la educación para el desarrollo Local en su Plan, y formula proyectos de capacitación a adultos y currículum local.*

- Inclusión del tema Educación en las mesas de concertación para la elaboración del Plan de Desarrollo Local.
- Identificación de necesidades de capacitación en el sector rural en las mesas de concertación para el Plan de Desarrollo Local.
- Formulación de proyectos con participación de delegados del municipio, concejales y profesores para la adaptación del currículum al contexto local.
- Formulación de convenio cooperación para educación rural.

*Resultado No.4: El Municipio cuenta con un equipo de trabajo y una propuesta local que le permita negociar con el nivel central.*

- Identificación de requerimientos de personal y administrativos
- Aprobación de la designación y/o contratación de personal por parte del Municipio.
- Acercamiento de la propuesta local y negociación con el nivel central.

---

<sup>32</sup> Todos los talleres del punto 6.1, son altamente participativos, lo cual permite determinar posiciones e intereses en el camino.

## CAPITULO V. CONCEPTOS UTILIZADOS

### 1. METODOLOGÍA UTILIZADA EN EL PROCESO

El Objetivo central del proceso es **facilitar la toma de decisiones** por parte de los Concejos Municipales.

Al analizar las necesidades de los municipios, y en acuerdo con los alcaldes respectivos, se consideró pertinente contemplar como objetivos secundarios los de generar un proceso de discusión local sobre el tema, buscando adicionalmente involucrar a los actores locales en el proceso, lo que, en caso de realizar una solicitud, atenuaría las fuentes de conflicto.

Por ese motivo, se prefirió como metodología la realización de talleres abiertos, con amplia<sup>33</sup> participación, en los que usaría cierta inducción para obtener cierto convencimiento de la descentralización como camino para mejorar la calidad de los servicios educativos.

Un requisito fundamental es que el Municipio cuente con un equipo de trabajo para realizar la investigación y análisis. El rol del asesor técnico es únicamente el de acompañar al equipo y proponer la metodología.

Se puede distinguir metodologías utilizadas de acuerdo a la fase del proyecto e cambio:

**1.1 Fase de planificación:** Se utiliza el método ZOOP, a partir de un árbol de problemas y sus causas se puede proponer una estrategia con sus objetivos a cumplirse en un determinado límite de tiempo.

**1.2 Fase de aceptación y diagnóstico:** En esta fase se utiliza la **inducción** para conseguir una aceptación en la competencia a ser analizada, un diagnóstico en base a la realidad (pese a que algunos datos ya son conocidos por los facilitadores). Se trabaja en talleres abiertos usando el METAPLAN.

**1.3 Fase de diagnóstico:** Sondeos de opinión por muestras, censo escolar.

**1.4 Fase de análisis de alternativas de gestión y consecuencias:** se usa una metodología **deductiva** que trata de partir de los datos conocidos (diagnóstico) hacia los resultados a obtenerse. A partir de preguntas claves y con grupos focales: ¿Qué pasa si asumo la educación en estas condiciones?, ¿Estoy preparado?, ¿Cómo debo organizarme?, ¿Qué me será traspasado?, etc.

---

<sup>33</sup> La amplitud de esa participación dependió de varios factores, especialmente de convocatoria; en Pimampiro se consiguió la participación de todos los profesores fiscales.

## 2. INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS UTILIZADAS

### 2.1 Lluvia de ideas -preguntas de cambio para la inducción:

La explicitación de objetivos del proyecto y pasos, se propuso a partir del concepto de “cambio” y de las preguntas fundamentales que debemos realizar en todo proceso de cambio, con una lluvia de ideas y visualización, sobre qué significan esas preguntas en el Cantón (¿qué otras preguntas se derivan de estas?, ¿Qué nos preguntamos en este proceso de cambio, con una visión de descentralizar la educación.

¿Porqué y para qué?

¿Responde a mi necesidad?

¿Puedo hacerlo?<sup>34</sup>

Estas y otras preguntas que se generen en el proceso deberán ser respondidas localmente.

### 2.2 Lluvia de ideas : Identificación de competencias

Se realiza en una matriz, a partir de la pregunta: ¿qué actividades son necesarias para prestar un buen servicio público en el sector educación?). Y se complementa con ¿quién las hace en el cantón (o en otros lugares, con efectos en el cantón)? (por ejemplo, la Dirección Provincial, ubicada en la capital de provincia).

Actividad	Actor		
	Organismo	Localización	Tipo

**Actividad:** Parte de la competencia (en otros términos la atribución).

**Organismo:** Institución u oficina que es responsable de la actividad

**Localización:** Nivel (local, provincial, nacional) ó ubicación geográfica del organismo responsable de la actividad

**Tipo:** Público, ONG, privada, comunitaria, etc

Se utilizó las tarjetas (visualización) para facilitar la organización de las actividades por grupos. En general, se realizó una organización “gerencial” de las actividades por atribuciones (políticas, administrativas, financieras, etc).

<sup>34</sup> Adaptado de “Herramientas de Cambio Organizacional”, de Arthur Zimmerman

## 2.3 Mapeo de actores.

A partir de los datos de la matriz anterior, en la que existe un listado de actores y actividades, se propone complementarla, para incluir a todos los actores relevantes, públicos, privados o comunitarios, que están relacionados a nuestro proyecto de cambio.

Se intenta en el taller identificar aliados para promover un posible proceso de negociación de la transferencia, en los términos del modelo propuesto. Ello implica definir posibles intereses y posiciones de cada uno de los actores.

### 2.3.1 Diagrama de Venn

Se trabaja sobre un papalote y se ubican los actores (con tarjetas o dentro de cuadros o círculos) y se lanzan líneas de relación. Las "puntas de flecha" indican la dirección de dependencia (puede dibujarse sobre la línea el tipo de relación).

Este instrumento tiene un problema, que depende de que si hay muchas relaciones, se hace difícil de leer. Por eso se puede adoptar las siguientes alternativas:

- \* Dividir el espacio en círculos concéntricos, para identificar espacio de actuación: (comunal, local, provincial, nacional)
- \* Dividir el espacio por tipo de organización: pública, privada, ong...
- \* Realizar primero la matriz. Distribuir a las organizaciones, poniendo en el centro a las que más relaciones tienen (organizaciones estrella), y en las afueras las que menos (aisladas).
- \* El tamaño de los óvalos depende de el interés o el poder...

### 2.3.2 Posicionamiento de actores

Otro instrumento que reconociendo la subjetividad del ejercicio se prefirió realizarlo en el taller. La observación metodológica fundamental es evitar conflictos.

Actor	Intereses en el tema	Posición	Poder	Posibles		¿Estrategia?
				Aporte	Requerim.	

**Intereses en el tema:** Clarificar y concretar en lo posible las motivaciones ideológicas, políticas, económicas ¿por qué es un actor en este tema?

**Posición:** Apoya la iniciativa, es indiferente, es contrario. Se parte de las percepciones de los participantes

**Poder:** Medido en las relaciones o grado de influencia (existen métodos para identificar poder a partir de las relaciones)

**Posible aporte:** Aspectos que podría el actor aportar en el proceso (aún que su posición sea inicialmente negativa). Por ejemplo: poseer información actualizada; sus relaciones...

**Posible requerimiento:** Aspectos que el actor buscaría de la cooperación en el proceso (información, capacitación, recursos)

**Estrategia:** Negociar, cooptar, atraer, aislar (señal para los impulsores del proyecto)

#### **2.4 Análisis de viabilidad cualitativa – FODA.**

Para el análisis de viabilidad cualitativa de que el municipio de Pimampiro asuma ciertas actividades es necesario analizar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas FODA que tienen frente a este proceso.

#### **2.5 Análisis de la información – Ejercicio de la Reja**

Es un ejercicio de lectura grupal, que permite que un grupo pueda acceder en relativamente poco tiempo a un contenido o a una temática muy extensa.

Es decir, se dividió al grupo para lectura (por países, o por hojas). El grupo realiza una primera lectura (quince minutos), y se forma un segundo grupo en el que cada miembro explica a los demás lo que entendió de la lectura. El plenario es para aclarar algún punto oscuro, ó realizar un cuadro resumen: no se abre foro pues no se trata de juzgar las experiencias, sino de conocerlas

El ejercicio nos permitió, en los temas de educación, limitar la conflictividad, y aclarar, con base en los documentos, que no hay experiencias puras de “municipalización” o “privatización” en ningún caso.

#### **2.6 ¿Quién lo haría mejor?**

El ejercicio P-N-I (POSITIVO, NEGATIVO, INETERSANTE), busca “abrir” a los participantes a la posibilidad de cambio. El ejercicio “quién lo haría mejor” se orienta a establecer *escenarios de gestión*, en los cuales se ubican posibles *roles* de las instituciones públicas y otros actores, en relación con las competencias propuestas.

En el caso de educación, se trabajó previamente en identificar competencias clave; se formaron grupos en torno a cada una de esas competencias, solicitando al grupo que se analice las ventajas y desventajas de que ejerzan las competencias las diversas entidades. Cada grupo concluiría señalando qué entidad daría a la localidad mayores ventajas, y qué desventajas tenía esa opción. Se facilitó a cada grupo un pequeño material que señalaba quién hace hoy, qué alternativas habría, y un par de preguntas generadoras por tema.

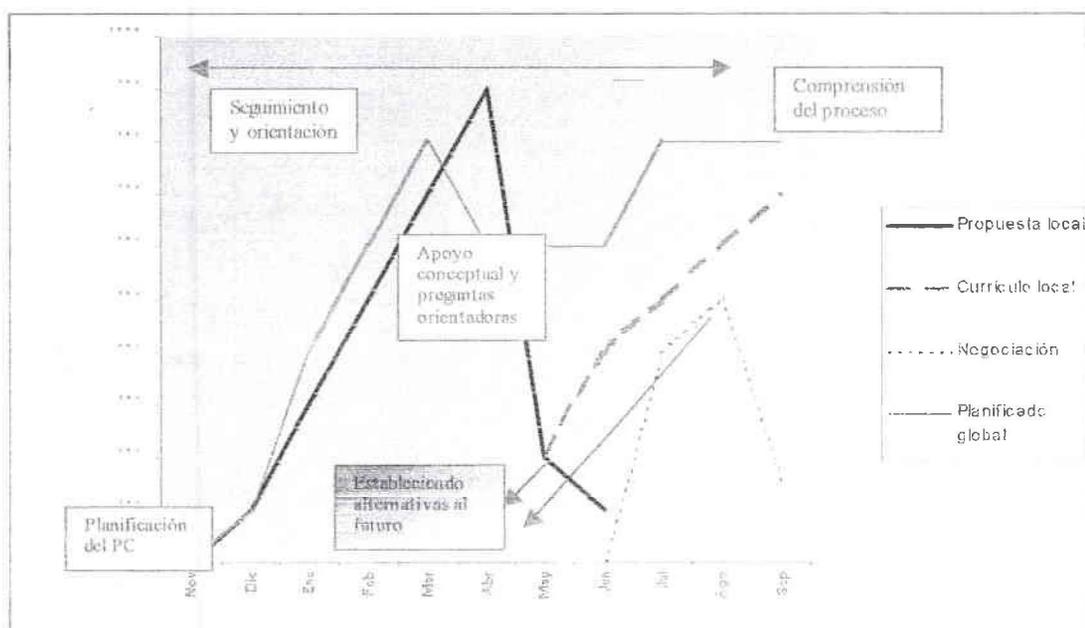
### **3. EL COACHING.**

El asesoramiento o “coaching” partió de la idea de elegir una personas o grupo de personas que podrían asesorar mi proyecto de cambio. La elección se basó en el conocimiento de los posibles aportes que podrían dar al proceso, según el perfil de un grupo de docentes presentados, y la relación de con el tema y con el maestrante.

El coaching recibido por un experto en temas de descentralización y procesos de cambio beneficio a mi proyecto de cambio en lo siguiente:

- ◆ Simplifico la complejidad: la comunicación establecida facilitó el obtener una visión mucho más sostenida sobre el tema, debido a sus aportes metodológicos, sus preguntas orientadoras y el diálogo común sobre experiencias y apreciaciones.
- ◆ Amplió el espacio: la colaboración y la comunicación sobre la temática permitió cuestionar el proceso, añadir otra información y apreciar lo relevante.
- ◆ Visualizó posibles estrategias: el coaching permitió “aterrizar” los objetivos, diferenciar lo realizable, definir alternativas en el tiempo y guiar hacia el establecimiento de una canasta de alternativas.
- ◆ Una visión externa: la importancia de contar con una visión externa del entorno y del mismo proceso de cambio, fue indispensable, ya que esa visión no era posible de acaparar con posiciones e intereses individuales y no tomaba partido.

Mi proyecto de cambio podría resumir la asesoría o coaching en el siguiente esquema:



## CAPITULO VI . FASES DEL PROCESO

### 1. LOS INICIOS Y PRIMERAS INTERVENCIONES

El proyecto de análisis de las consecuencias, planteado por CONAM-GTZ<sup>35</sup>, el mismo que se escogió como marco para el desarrollo del Proyecto de Cambio, buscaba desarrollar en los municipios y consejos provinciales un proceso de análisis de las necesidades locales de competencias<sup>36</sup>, así como las consecuencias<sup>37</sup> que tendría la transferencia de atribuciones, entregando herramientas para identificar aspectos positivos, obstáculos o barreras para el cambio, así como su viabilidad financiera y política.

De esta manera, los consultores del proyecto buscamos apoyar a grupos locales para realizar un breve diagnóstico de la situación del sector educación de la localidad, así como identificar los escenarios posibles de descentralización administrativa y las consecuencias probables que se darían de este proceso.

El problema estaba en ¿A quién planterlo?, dado que los alcaldes se habían posesionado en sus funciones en agosto de ese año, con lo cual era casi imposible que estén interesados en un primer momento en discutir un tema que afectaba (no quiere decir que hablo en negativo), a la municipalidad como organización y que incluía el esfuerzo de sus miembros. Quiero decir con ello, que los alcaldes necesitaban tiempo para analizar y conocer su situación actual, localizar sus objetivos como municipio, formar su equipo de trabajo, en fin a poner "en orden la casa".

Por otra parte, el CONAM – GTZ estaba interesado en inducir que las municipalidades empiecen a estudiar la posibilidad de asumir la educación básica del cantón. Este interés estaba basado específicamente en la apertura política del Ministro del ramo frente al proceso y la posibilidad de hacer el mismo estudio de consecuencias de descentralizar en el Ministerio, que permita levantar interés de las dos partes.

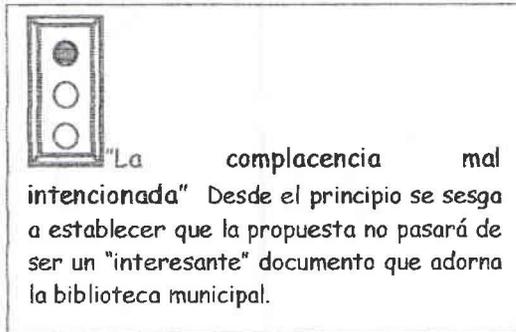
Aprovechando, la reelección del Alcalde de Pimampiro, y su predisposición a las propuestas nuevas, su imagen de preparación y disposición al cambio, el proyecto de cambio fue planteado al Ilustre Consejo Cantonal de Pimampiro, en una sesión extraordinaria, que permitió presentar el proyecto e inducir para que los miembros acepten la intencionalidad del proceso, tomando en cuenta que el tema no estaba dentro de sus objetivos mas cercanos.

El proyecto de cambio se planteó como una asistencia técnica para responder localmente a ciertas preguntas que pueden ocasionar cierto "aversión al tema" por parte del Municipio y los actores locales e impiden tomar decisiones que permitan asumir cierto rol que beneficie la prestación de los servicios educativos.

<sup>35</sup> Consejo Nacional de Modernización y el Programa de Modernización, Descentralización y Fortalecimiento Institucional – GTZ, para los cuales colaboramos como consultoría.

<sup>36</sup> La municipalidad escogía las competencias de interés y acuerdas con la problemática local.

<sup>37</sup> Consecuencias: Políticas, Administrativas, Recursos Humanos, Institucionales, Financieras y Legales



Pese a que el Municipio a través alcalde de Pimampiro, Dr. Edison Lora +, ya desde el año 1998, había solicitado se inicien procesos de descentralización<sup>38</sup> en este Cantón, la propuesta fue acogida por el Consejo Municipal<sup>39</sup>, con cierta incertidumbre, poniendo de manifiesto el temor y la aversión que suele incorporar este tipo de temas. Dicha aceptación fue realizada siempre y cuando los resultados se expresen

dentro del marco de una propuesta, que no implique condición alguna para asumirla en su totalidad.

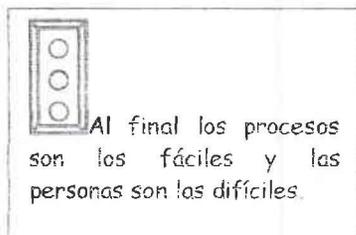
La asistencia técnica solicitaba al Municipio designara un equipo de trabajo integrado por concejales y funcionarios del nivel técnico, además de garantizar los medios suficientes (vehículo especialmente) durante la duración del proyecto. Además era indispensable contar con el compromiso de la Alcaldía, para las futuras convocatorias y la motivación a los demás actores involucrados.

El presente proyecto de cambio parte desde ese marco hacia los pasos que se dieron para obtener una propuesta local sobre descentralización en educación y que permitieron el acercamiento para la negociación con el Ministerio de Educación.

## 2. EL CAMBIO DE ACTITUDES EN LOS ACTORES

*Proponer ideas es la parte fácil, pero lograr que las cosas se hagan es la parte difícil.  
El lugar donde las reformas mueren es... allí en las trincheras.  
Mike Hammer, Fortune, 1993, p. 18*

Cuando hablamos de un cambio, a la mayoría se nos encrespa la cabeza, nos viene el escepticismo, la inseguridad, perdemos el control, nos llenamos de incertidumbre y perdemos el control. Pues sí, nos encanta hablar del cambio, con frases muy bonitas y planes muy bien pensados; pero cuando queremos ponerlos en práctica, la verdad que el cambio se diluye en el proceso o apenas alcanza a rozarnos. Esto lógicamente es en su totalidad lo más natural del mundo y es un "fenómeno" llamado resistencia.



¿Pero por qué cuando lo pensamos tanto, lo planeamos tanto, no conseguimos casi nada, no ponemos nada en práctica?, ¿que puede ayudar o sabotear este proceso?, claro, *las personas*. Ellas pueden matar o darle vida a todo lo nuevo, la mayoría de veces nos aferramos al diseño de procesos complicadísimos y en el papel muy eficaces y nos olvidamos que los que deben aplicarlo son las personas.

<sup>38</sup> En el área del ambiente, especialmente el tema forestal

<sup>39</sup> Una de las ventajas de la aceptación fue que el vicepresidente del Consejo y dos concejales son profesores

Dado que como se ha analizado en los capítulos anteriores la *descentralización es un policy field* o *campo de política* donde sus resultados son en gran parte determinados por dos factores

- Los diferentes actores con sus diferentes intereses competitivos
- Shocks externos a este conjunto de actores que influyen su capacidad de ponerse de acuerdo y que provocan una nueva constelación entre ellos (otros policy fields por supuesto también tienen esta característica).

Para el análisis de los avances y dificultades de mis resultados tomare en cuenta estas dos dimensiones. Creo que los resultados que se obtienen en una política de descentralización son en gran parte determinados de cómo los actores encuentran formas de dialogar y de negociar entre ellos. Sin entrar en detalle a la complejidad que tienen las relaciones de actores entre si, creo pertinente realizar un análisis de actores del policy field de la descentralización en la educación. Tomo dos fotografías: una al principio y una al final del proceso. Pienso que los avances y dificultades que ha tenido cada resultado se pueden explicar en gran parte tomando en cuenta este mapeo.

El mapeo se ha diseñado en base a definir los intereses y las posiciones en algunos casos de los actores implicados en el tema, con el objetivo de observar las diferentes contradicciones que se pueden presentar en el comportamiento y el discurso, la importancia que se debe dar a ciertos actores subestimados casi siempre, el conocimiento de la raíz de las diferentes posiciones y el entendimiento de la racionalidad de cada actor.

En primera instancia se presenta un cuadro de las resistencias que fueron analizadas para comprender y trabajar las raíces de la oposición del proyecto que podríamos encontrar en nuestro entorno, en donde encontramos resistencias activas, pasivas, conscientes e inconscientes, sabotajes y subterfugios<sup>40</sup>. Cabe resaltar que no se subestima, ni se ridiculiza, ninguna posición, porque cada actor tiene su racionalidad:

ACTOR /RESISTENCIA	RESISTENCIA INICIAL	
	ACTO NO VERBAL (acción)	ACTO VERBAL (hablar)
Ministerio - Autoridades		
Activa (ataque)		"Oposición" ¿están los gobiernos seccionales capacitados para atender la provisión del servicio público educativo? "Formalismo obstinado"
Pasiva (huída)	"Distancia - acercamiento" Depende de la autoridad de turno, sus políticos y el costo político en el momento.	
Ministerio - nivel medio		

<sup>40</sup> Adaptado de las herramientas de la "Gestión de Cambio Organizacional", Arthur Zimmerman, Editorial Abya Ayala, Quito, 2000, pag. 118.

<b>Burocracia</b>		
Activa (ataque)	"Boicoteo" retención de información clave para el análisis de los efectos de la descentralización.	"Formalismo obstinado" trámites sin fundamento. "Sospecha de beneficio" ¿creen que ellos podrán hacerlo mejor que nosotros?
Pasiva (huída).	"Ausencia" no asisten a reuniones relacionadas con el tema, incluso cuando hay una orden de la autoridad.	"temor" a la pérdida de trabajo, por la reforma del Estado que implican los procesos de descentralización.
<b>UNE (Sindicato Nacional de Educadores)</b>		
Activa (ataque)	"formación de alianzas semiclandestinas" No participar en proyectos que impliquen cambios o reformas en la provisión del servicio educativo, que podrían afectar la estabilidad laboral - orden nacional-.	"Protesta" No a la privatización de la educación. "Polémica" ¿es posible que se afecte la estabilidad laboral de los educadores y sus derechos ganados?
Pasiva (huída).	"Ausencia y distancia" de la propuesta.	"Temor" pérdida de estabilidad laboral.
<b>Profesores</b>		
Activa (ataque)	"Rumores sobre repercusiones" pérdida de estabilidad laboral y derechos ganados.	"Sospecha de beneficio" ¿qué beneficio ganamos los maestros con este nuevo esquema?
Pasiva (huída)	"Ausencia" tienen sus portavoces en el sindicato, no asisten por temor a ser sancionados.	"De acuerdo a lo que diga la autoridad superior". Las autoridades de los planteles y los maestros sienten más obligación de responder ante las autoridades políticas que los han nominado, que ante los usuarios del servicio, los padres, las comunidades y los alumnos.
<b>AME (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas).</b>		
Activa (ataque)	"Rumores sobre repercusiones" descentralización solo cuando hay traspaso de responsabilidades con recursos.	
Pasiva (huída)	"Ausencia" el gobierno sólo quiere trabajar con los consejos provinciales y sin los municipios.	"Debate trivial" de acuerdo a posiciones políticas.
<b>Municipio</b>		
Activa (ataque)	"Rumores sobre repercusiones" Se reflejan posiciones hacia los demás municipios. (posición Asociación de Municipalidades)	"Sospecha de beneficio" ¿Podremos hacerlo?, ¿Estamos capacitados?, ¿Mejoraremos algo?, ¿Tendremos los recursos?. "Protesta" El Estado debe seguir financiando la Educación, no

		pueden pasarnos la pelotita, no es una descentralización del déficit.
Pasiva (huída)	"Distancia" No hay voluntad política para discutir la temática.	"Evasión". tenemos suficientes responsabilidades.
Padres de Familia		
Activo (ataque)	"Ausencia, desatención" falta de cultura de participación.	"Silencio" temor, desconocimiento.
Pasiva (huída)		"Protesta" No nuevos aportes económicos.

Como se ha presentado, el proyecto de cambio se centraba en comprender la falta de voluntad política para el inicio del proceso de descentralización de la educación básica, con lo cuál quiero presentar dos fotografías y el cuadro de explicación del inicio y el final del proyecto, a partir de lo cuál podemos observar las contradicciones entre el discurso y el comportamiento, las posiciones, actores que apoyan el proceso, otros que muestran su apoyo como oposición al centralismo, y actores que mantienen su oposición en base a intereses. El presente esquema nos permite observar cuál es el estado actual de la discusión e implementación del proceso, tomando en cuenta que el proceso depende del momento y responde a una lógica entre las relaciones de los actores:

LAS DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA (Al inicio del Proyecto de Cambio)			
Argumentos, actos y comportamientos FAVOR	ACTORES	Argumentos, actos y comportamientos EN CONTRA	
<b>INICIO</b>			
Cumplir el mandato constitucional de la descentralización.	<b>Gobierno</b>	Ausencia y temor a que el traspaso de poder en algunas atribuciones puedan perjudicar la imagen del gobierno.	
En discurso: Mejorar la cobertura de la provisión del servicio.			
En discurso: Los gobiernos locales están mas cercanos a los ciudadanos y conocen sus necesidades reales.			
LIDERA EL PROCESO: Mantiene equipo de trabajo que estudia las consecuencias de la descentralización en algunos municipios.			
En discurso: Descentralización es la oportunidad de mejorar la eficiencia y eficacia del servicio educativo público.	<b>Ministerio Autoridades</b>	No estamos convencidos del modelo a aplicar (La retirada elegante y la demora intelectual)	

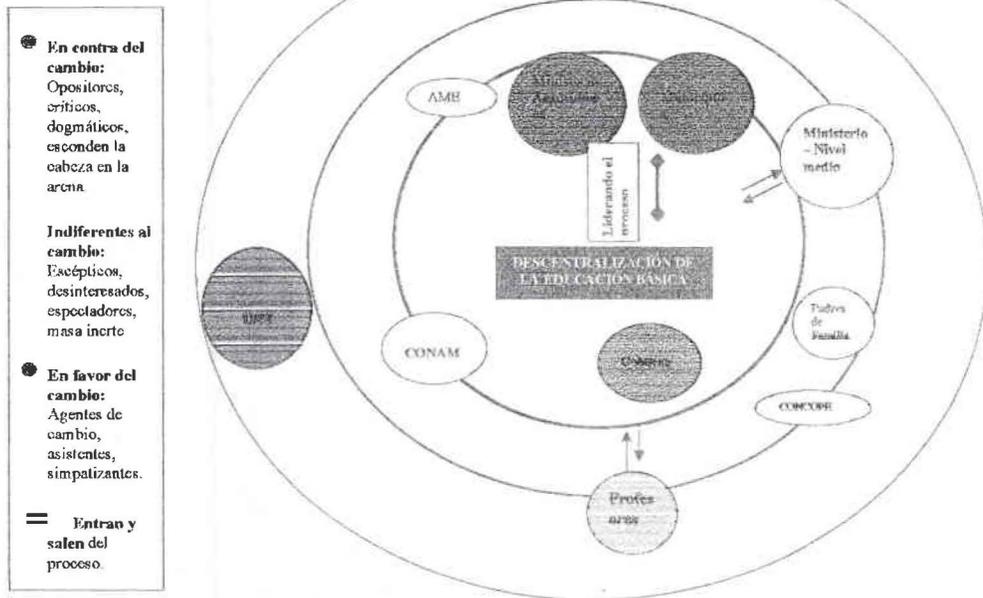
		No estamos convencidos de la capacidad de los gobiernos subnacionales para asumir esta competencia.
	Ministerio Nivel medio Burocracia	Retención de información clave para el análisis de los efectos de la descentralización.
		Ausencia no asisten a reuniones relacionadas con el tema, incluso cuando hay una orden de la autoridad.
	(UNE) Sindicato de Educadores	No apoyar reformas propuestas por el gobierno. (Atrás movimiento político oposición al gobierno)
		La descentralización es un escondite de la privatización de la educación.
		Se sanciona a los delegados provinciales y cantonales por colaborar en proyectos que impliquen reformas en este sentido.
		Cualquier reforma debe respetar la estabilidad laboral de los maestros y sus derechos ganados.
	Profesores	No existe un conocimiento de las implicaciones que esta reforma puede traerles.
		Temor al cambio de patrono y con ello eliminación de los derechos ganados y posible resquebrajamiento de su estabilidad laboral.
Los Consejos Provinciales están dispuestos a asumirlo.	CONCOPE (Asociación de Consejos Provinciales).	
	Consejos Provinciales.	Es una competencia municipal.
	AME (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas).	No existe participación en las discusiones. Existe resentimiento por el trabajo del gobierno con los consejos provinciales.
	Municipios	Incertidumbre acerca de su propia capacidad.
		Duda en base al nivel que deberá financiar la educación y que nivel de cobertura se podrá cubrir con el presupuesto casi siempre deficitario.



LAS DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA (Al final del proyecto de cambio).		
Argumentos, actos y comportamientos FAVOR	ACTORES	Argumentos, actos y comportamientos EN CONTRA
Cumplir con los objetivos de gobierno - Reforma del Estado- reducción del aparato estatal vía traspaso de funciones a niveles subnacionales.	Gobierno.	Negación en momentos electorales.
Posibilidad de generación de nuevas modalidades de financiamiento - repartición del déficit.		No existe un dictámen mandatorio para que las carteras de Estado se descentralicen. Se deja en manos de cada Ministro.
Responder a demandas regionales por autonomía.		
Convocatoria a Alcaldes interesados en asumir la competencia para iniciar negociaciones.	Ministerio Autoridades	Discurso trivial: Habría que establecer fases previas al proceso con el fin de fortalecer la gestión municipal en educación.
LIDERA EL PROCESO: Delegación de equipo de trabajo para hacer una propuesta ministerial en el tema.		Existen 5 versiones de la propuesta ministerial.
Inicio de negociación con varios municipios.		
	Ministerio Nivel medio Burocracia	Retención de información clave para el análisis de los efectos de la descentralización.
		Ausencia no asisten a reuniones relacionadas con el tema, incluso cuando hay una orden de la autoridad.
	(UNE) Sindicato de Educadores	No apoyar reformas propuestas por el gobierno. (Atrás movimiento político oposición al gobierno)
		La descentralización es un escondite de la privatización de la educación. Se sanciona a los delegados provinciales y cantonales por colaborar en proyectos que impliquen reformas en este sentido.
		Cualquier reforma debe respetar la estabilidad laboral de los maestros y sus derechos ganados.

Algunos municipios han convencido de las ventajas a los profesores de su cantón y han trabajado con ellos en propuestas locales.	Profesores	No existe un conocimiento de las implicaciones que esta reforma puede traerles.
		Temor al cambio de patrono y con ello eliminación de los derechos ganados y posible resquebrajamiento de su estabilidad laboral.
Los Consejos Provinciales están dispuestos a asumirlo.	CONCOPE (Asociación de Consejos Provinciales).	
	Consejos Provinciales.	Es una competencia municipal.
Descentralización siempre y cuando exista traspaso de responsabilidades con recursos.	AME (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas).	
Asociación puede garantizar un proceso más coordinado y tiene la capacidad de negociar con todos los niveles.		
Se dispone de un equipo de trabajo para apoyar una propuesta de varios municipios en una misma provincia.		
Algunos municipios están dispuestos a asumir la competencia sin la administración del personal.	Municipios	Incertidumbre acerca de su propia capacidad.
Algunos municipios están dispuestos a negociar sobre la base de propuestas locales.		Duda en base al nivel que deberá financiar la educación y que nivel de cobertura se podrá cubrir con el presupuesto casi siempre deficitario.
Quieren mejoras en la educación, pero desconocen las deficiencias.	Padres de Familia	No hay participación en la discusión, no se ha trabajado una cultura o rutina en este sentido.

### MAPEO DE ENERGÍAS (Entorno del PC en fase final).



### 3. LA CONFIGURACIÓN DE UN EQUIPO DE TAREA REPRESENTATIVO.

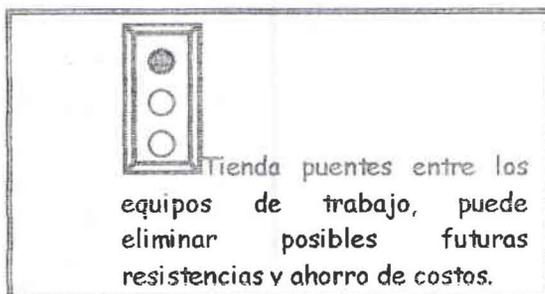
El Municipio decidió designar como sus representantes a los Concejales Luis Salgado y Edwin Andrade<sup>41</sup>. Era indispensable incorporar en la discusión a los actores que dependen directamente sea en la provisión del servicio como en su consumo directo; o sea a las organizaciones de profesores y de padres de familia.

En el taller de inducción en el cual se presentó el proyecto a los Directores de Escuela, estos designaron al supervisor Lcdo. Julio César Vivero, los profesores Marco Herrera y Homero Valencia, y el Sr. Patricio Montesdeoca. Es necesario destacar la importancia de la inclusión del supervisor cantonal del Ministerio de Educación, por las facilidades que su presencia brindaba para la convocatoria a los profesores y la importancia de su visión institucional en la discusión. Así también los profesores designados contaban con cierta "legitimidad" al ser designados por los profesores en votación en cada escuela y con el aval del Director de Escuela.



La no participación de actores claves en un proceso cuando ellos se miran resistentes, puede ser beneficioso en corto plazo, pero a largo plazo puede ser un boomerang que nos vuele la cabeza.

<sup>41</sup> Presidente de la Comisión de Educación del Municipio.



Pese a ello, el equipo de trabajo no contó con la participación directa de un actor primordial en la discusión, el Ministerio de Educación. Pese a que existía la voluntad política (Ministro), y que el Ministerio analizaba la reforma descentralizadora internamente, no se establecieron puentes entre los equipos de trabajo.

Como se puede observar no se encuentra dentro del equipo de tarea, el representante de la Unión Nacional de Educadores Cantonal (sindicato de profesores fiscales), debido a que su participación en este tema podría costarle un llamado de atención y hasta una sanción por parte de la UNE Nacional. Pese a ello, como representante del sindicato debía velar o acompañar el proceso por dos razones: velar los intereses de los miembros de su representación (que implicaba mantener su posición anti – privatización de la educación) e “informar” a la UNE Nacional sobre el proceso y sus posibles efectos horizontales y verticales; por lo que su participación tuvo una característica de informal.

La representación de los padres de familia tuvo un carácter especial, ya que pese a que el municipio realizó varias convocatorias para tratar el tema, estas reuniones se caracterizaron por la ausencia. Las convocatorias fueron hechas a los todos los padres de familia, en primera instancia, y a los representantes de los padres (Comités o Juntas de padres) en una segunda oportunidad. Esta ausencia pudo estar caracterizada por<sup>42</sup>: el desconocimiento total o parcial del tema; la falta de una cultura de participación de los padres de familia en las decisiones de la provisión del servicio público educativo; el temor de caer en conflictos con los profesores y las represalias que podrían tomarse en contra de sus hijos; la percepción de que el proceso de descentralización excluiría al Estado de su deber en la financiación del servicio y, que serían los padres los que afrontarían nuevos aportes; etc.

## 4. EL PROCESO PUNTUAL.

### 4.1 Elaboración de una propuesta local

El proceso de discusión de la propuesta local de descentralización y análisis de sus consecuencias, mantuvo dos líneas que podrían distinguir el proceso:

- El convencimiento y la aceptación del cambio: La sensibilización de la población, actores locales y municipio sobre la importancia del mejoramiento de la prestación de los servicios educativos, la oportunidad que ofrece la adopción de un modelo descentralizador y la motivación de la participación proactiva de los actores en la elaboración de propuestas y proyectos locales.
- Proposición y adaptación de un cambio La configuración y el análisis de varios escenarios de descentralización y el estudio de sus efectos políticos, sociales,

<sup>42</sup> Algunas de las expresiones recogidas para definir esta causa: “No sé de que se trata, temo que quieran pedirnos más plata, que decidan los que saben, nosotros no podemos aportar nada, etc”.

institucionales, administrativos, financieros y legales; y a partir de ello la búsqueda de una propuesta local participativa.

#### 4.1.1 Sensibilización y posibles convencimiento y aceptación del cambio.

El objeto de la sensibilización partió desde la base de un **sondeo de opinión cantonal** realizado por el equipo de tarea, el mismo que fue realizado a los profesores y padres de familia de las comunidades, sobre la descentralización de la educación, su participación, sus posiciones frente a la misma y su percepción del servicio actual. (Ver cuadro de preguntas realizadas).

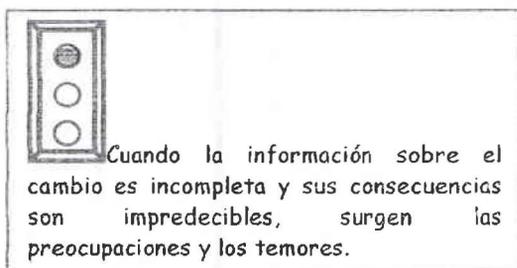
Aprovechando el desplazamiento para los sondeos de opinión, también se realizó un **diagnóstico in situ**, que consistió en el levantamiento de información cualitativa y cuantitativa sobre la calidad y cobertura de infraestructura, número de docentes<sup>43</sup>, escalafón, niños atendidos, calidad del servicio y contribución de los padres de familia.

Este diagnóstico era clave, debido a que las estadísticas locales y nacionales se encuentran desactualizadas y un estudio de este tipo implicaba conocer clara y transparentemente como se encontraba la situación global en términos de calidad, eficiencia y cobertura del servicio.

Los resultados del sondeo demostraron el alto nivel de desconocimiento del concepto mismo de la descentralización, basados en lo siguiente:

- su confusión y percepción de que el modelo implicaba traspaso de funciones al sector privado (privatización) y la posible desvinculación del Estado en la financiación del servicio.
- Otros de los resultados demostraban que existía una condición predefinida por los maestros que estaban en contra del proceso, por cuanto no querían perder sus derechos ganados con el Estado y pasar a depender de otro patrono (municipio o juntas cantonales) y perder su estabilidad laboral. Esta posición según la UNE es "no negociable".
- Los padres de familia estaban seguros de que con la descentralización, el Estado dejaría de pagar a los profesores y serían ellos los que tendrían que poner de su bolsillo.
- La descentralización = beneficio para el Estado, repartición del déficit, los niños no ganan nada.
- El municipio aseguraba que la descentralización traería consigo el conflicto con los sindicatos y su posición rígida respecto del reconocimiento salarial y estabilidad, que no corresponde al reconocimiento de excelencia y productividad; con lo cual no era probable que se consigan mejoras de eficiencia y calidad en la provisión del servicio a nivel local.

<sup>43</sup> Esta información es de mucha utilidad pues las estadísticas de la Dirección Provincial de Educación se encuentran desactualizadas (según el Diario el Comercio un 20% de los profesores han emigrado a otros países y todavía constan en roles del Ministerio de Educación).

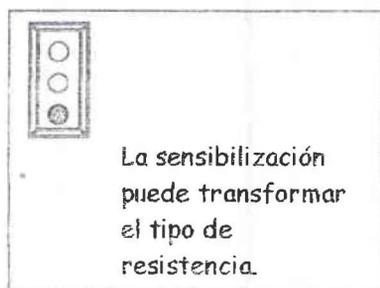


Bajo esas premisas era lógico pensar que existiría una base del conflicto en la discusión, por cuanto los actores no estaban correctamente informados, habían prejuiciado su posición y no se habían dado respuestas claras. Por ello, fue necesario incluir previamente una **fase de sensibilización** de la población, que permita establecer una base de

información equitativa para todos (“hablemos el mismo idioma”), eliminar cierto tipo de temores infundados y aliviar otros y, redefinir las posiciones adversas, pasivas y contradictorias de los diferentes actores.

La idea principal del tema fue transmitir conceptos que limiten las posibilidades de conflicto. Para ello se organizaron **seis talleres zonales** dirigidos a los líderes comunitarios, padres de familia y profesores del cantón en los cuales se revisaron algunas experiencias de descentralización de la educación básica en América Latina, a partir de las siguientes definiciones:

- Los procesos de descentralización han incidido en mejorar la pertinencia de las decisiones para las poblaciones locales.
- Ningún proceso de descentralización en América Latina implica “privatización” del sistema educativo. El rol del Estado de garantizar la provisión del servicio educativo implica en todos los casos que se contemplen fondos específicos del Presupuesto General del Estado.
- La situación laboral de los profesores ha tenido diferentes respuestas de los procesos de descentralización: puede seguir dependiendo del nivel central (Argentina y Bolivia), del nivel intermedio (Departamentos Colombia, Estados en México y Brasil), del municipio (Chile), o de la unidad escolar en (Nicaragua).



Aunque los talleres fueron en principio muy beneficiosos, *los temores continuarían presentes, pero transformados en incertidumbre.* Las posiciones fuertes se habían transformado en preguntas a futuro, no una afirmación sugestiva, sino una pregunta propositiva, como por ejemplo:

- ¿Cómo entender a la descentralización educativa que busca la calidad y eficiencia en los servicios en un entorno de escasez de recursos y de quiebra del Estado?
- ¿Cuánto tiempo el Ministerio (nivel central) garantizará los recursos suficientes para la educación básica?
- ¿Me alcanzará con los recursos que actualmente son distribuidos?, cuánto más necesito para ser eficiente?
- ¿Si el municipio asume la administración del recurso humano, los maestros pierden su estabilidad laboral?

- ¿Si no se ha conseguido ser eficiente y entregar el servicio con calidad, puede redefinirse la situación y devolverse al Estado la competencia?
- ¿Estamos preparados?, en qué consiste?, etc.
- ¿Como dividíamos los esfuerzos?, ¿cuáles serían los roles de los actores locales y el municipio?

Ante estas interrogantes claves en todo proceso de descentralización, se propuso con el equipo de tarea, responderlas localmente, a partir de una fase de reflexión y análisis.

Por otro lado, era indispensable dotar a todos los actores locales de la información obtenida en el diagnóstico in situ, con la cual, se podría conocer la situación actual de la provisión del servicio, el nivel de cobertura real, las necesidades reales en infraestructura y equipo docente, el nivel de la educación en el cantón respecto de otros cantones del país, y con otros países, etc. (Ver capítulo 1, Presentación del problema y diagnóstico del entorno actual).

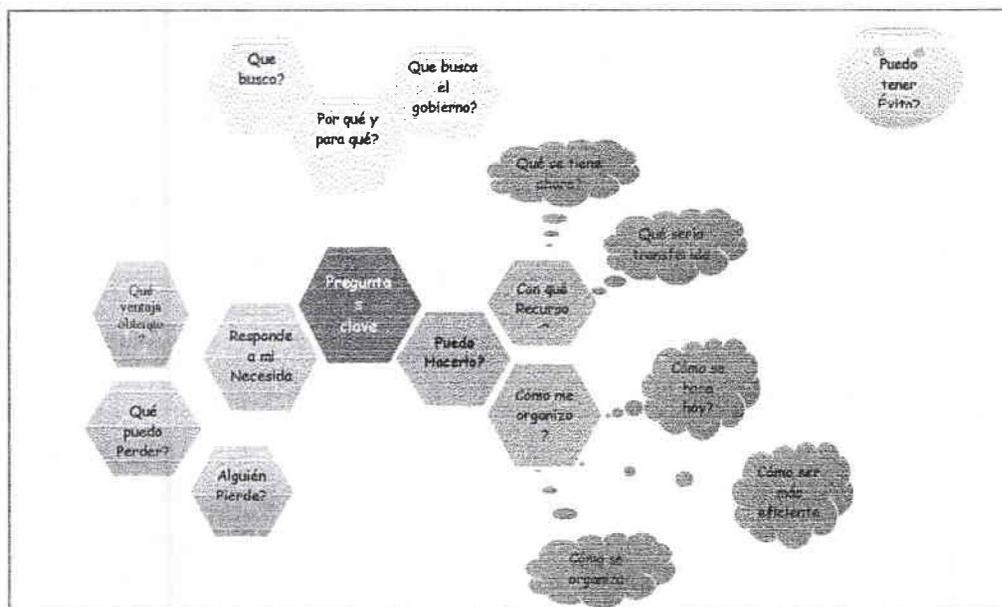


La dotación y el análisis de la información puede facilitar la formación de un medio dispuesto al cambio.

Esta información logró convencer de que un cambio era urgente y la descentralización podría ser un instrumento que permita acercar las decisiones a los beneficiarios, reflejar en la gestión las preferencias y los valores de los beneficiarios sobre la base de la información local y mejorar calidad a través del involucramiento de la comunidad subnacional que en un objetivo posible pueda movilizar nuevos recursos.

### 4.1.2 Proposición y adaptación de un cambio

Esta etapa estuvo marcada por la reflexión y el análisis local a partir de la generación de preguntas claves, interrogantes que quedaron en el poder de la mente de los actores involucrados. En los talleres zonales se planteó tres **preguntas claves**<sup>44</sup>, a partir de las cuáles se distribuyeron las interrogantes que serían contestadas localmente.



A partir de ello, se creyó necesario la **reflexión de tres escenarios posibles** de descentralización, que permitan analizar sus efectos: a) se mantiene la situación actual; b) "descentralización completa", de las atribuciones y funciones del Ministerio al Municipio, y; c) **descentralización con un planteamiento local**. (ver anexo No. )



Empezar directamente con la fase de negociación de una propuesta sin concertación y sensibilización de los actores es uno de los obstáculos internos de todo procesos de cambio.

Los escenarios deberían tener un análisis completo de los efectos sociales, políticos, administrativos, financieros, políticos y legales que la implantación ocasionaría. La propuesta estaba basada en la generación de consensos que puedan limitar las bases de conflicto y que permita aportar y apoyar en el proceso de solicitud y negociación de la competencia, liderado por el municipio.

Para ello se organizó dos talleres con profesores, padres de familia y el municipio en los cuáles se discutiría los aspectos positivos y negativos de la distribución de funciones en los distintos escenarios y sus posibles efectos.

<sup>44</sup> Adaptado de "Herramientas de Cambio Organizacional", de Arthur Zimmerman

**ESCENARIO C: Resumen de una propuesta local.**

Luego de que el municipio y los actores locales tenían conocimiento del concepto mismo de la descentralización, se creyó fundamental que luego de conocer las consecuencias políticas, administrativas, legales, financieras, sociales e institucionales de los escenarios antes descritos; se convenga en que el Municipio lidere la realización de una propuesta local sobre la descentralización de la educación básica, con la participación de todos los profesores del cantón en un primer grupo y a los padres de familia en un segundo.

**Descripción de escenario**

Unidad de gestión	Competencias	Observaciones
<b>Ministerio de Educación (Planta Central)</b>	Financiamiento del sistema Pago de salarios Definición de políticas nacionales	
<b>Ministerio de Educación Dirección Provincial</b>	Trámites	Se realizó una diferenciación de trámites algunos se harían en el Cantón.
<b>Ministerio de Educación (oficina cantonal)</b>	Algunos trámites Actividades de supervisión	Con apoyo de actores locales
<b>Municipalidad</b>	Infraestructura Currículum local Apoyo a cultura, deporte y recreación Capacitación Educación de adultos (dirigida al mejoramiento de la productividad)	Se requiere convenios de transferencia el Ministerio de Educación y Cultura.
<b>Espacio participativo (comité cantonal permanente)</b>	Rescate de la cultura, educación informal, brigadas de vigilancia, calificación de profesores	Previa capacitación de sus miembros Hubo discusión sobre el tema calificación de profesores
<b>Unidad educativa</b>	Contratación de profesores Administración Algunos trámites	Hubo oposición a la propuesta conjunta con padres de familia
<b>Comunidad</b>	Definición de creación de nuevas unidades educativas	Se señaló que la decisión final estaría en MEC
<b>Actividades conjuntas Ministerio - Municipio</b>	Aprobación de material didáctico Recursos para material didáctico	El Municipio intervendría para el material de interés local.

Al revisar el esquema, en la reunión con el equipo de tarea, se delinearon algunas posibles consecuencias del esquema.

**Consecuencias sociales**

Podría promoverse una mayor participación de la comunidad en la educación local, al formarse equipos de trabajo y espacios de participación.

El Municipio podría tomar decisiones que tiendan al mejoramiento de la calidad en lo pedagógico, a través de la capacitación y la supervisión. Sin embargo, se considera que la descentralización, por sí sola, no asegura el mejoramiento de la calidad, porque existen muchos otros factores asociados, como la situación económica y nutricional, las facilidades de acceso del profesor y de los alumnos, entre otros.

Por tanto, el Municipio no podría ser considerado como único responsable del mejoramiento de la calidad o de la ampliación de coberturas.

La posibilidad de que sea la comunidad la que defina la creación de unidades educativas podría dar lugar a la duplicación de infraestructura, y a problemas de distribución de personal educativo.

Se considera que la creación de espacios compartidos de administración es beneficiosa para el sistema educativo, pero que será necesario un proceso de capacitación para su adecuado funcionamiento.

**Consecuencias políticas**

Se consideró que la imagen política del municipio podría mejorar si se da una buena gestión en este tema. El poder y la injerencia en la población por parte de la municipalidad serán mayores que las que tiene actualmente.

Se piensa que, al haberse generado un proceso participativo, la oposición a la continuidad del proceso sería poca, en tanto se pueda establecer con claridad los ámbitos de participación propuestos.

La postura de otros actores sociales, dependería de la apertura de espacios de participación (Juntas cantonales, coparticipación en la ejecución de programas, promoción del control social, etc.).

#### Consecuencias institucionales

El Municipio no se encuentra capacitado actualmente para asumir en su totalidad las competencias, tal como se plantea en este modelo. Sería necesaria la creación de una Unidad, que puede integrarse en la propuesta anteriormente presentada al Concejo para instituir la Unidad de Desarrollo Comunitario (que tendría además funciones relacionadas a la elaboración y gestión de proyectos de apoyo comunitario).

Por parte de la Dirección de Educación, se aliviarían las funciones de planificación escolar (en lo referente a los análisis de creación de unidades educativas), y de estadísticas. No implica transferencia de recursos humanos (el tamaño de la Dirección provincial en Imbabura no lo permite, así como la relación con los demás cantones), aunque se puede requerir de mayor asistencia técnica para algunas funciones.

Deberá definirse el tema de supervisión escolar. Podría ser interesante plantear el tema al Ministerio como experiencia piloto, solicitando los fondos correspondientes. (Se consideró que el número de supervisores es excesivo, comparándolo con la función que realizan, por lo cual el Municipio podría contar con esos recursos para mejorar la asistencia técnica y la movilización).

#### Consecuencias en los recursos humanos

Se plantea la necesidad de contratar una persona que cumpla al menos el siguiente perfil:

- Coordinación de eventos de capacitación
- Conocimientos en planificación educativa, y asesoría pedagógica
- Experiencia en creación de programas de educación de adultos.

El cumplimiento de las funciones asumidas por la Municipalidad se deberá realizar con mucha participación de actores locales.

Para las funciones administrativas, se reubicaría personal de la municipalidad.

#### Consecuencias jurídicas

Se debería formalizar las competencias a través de un convenio.

Algunas de las transferencias implican la simple decisión administrativa del Ministro, dando valor legal para el Cantón a las acciones municipales (p.ej. curriculum, aprobación de la creación de unidades educativas, promoción de la participación).

#### Consecuencias financieras

Para la transferencia de los temas de infraestructura y capacitación, se deberá establecer anualmente una priorización de necesidades. Se deberá examinar el presupuesto estimado de transferencia del Ministerio'. Se debe contemplar además que hay una inversión anual del Municipio en el mantenimiento.

Los fondos existentes para educación de adultos son mínimos. En el año 2000, para la provincia de Imbabura, sólo se cubrían sueldos para este rubro. En el presupuesto de la Dirección Provincial de Educación, no se contemplaba tampoco presupuesto de infraestructura.

El proceso de discusión con los profesores en Pimampiro, especialmente el segundo taller, permitieron delinear un esquema de descentralización en educación, discutiendo algunas de las competencias. Esta es una experiencia inédita en el país, pues se trataría del primer modelo de descentralización que cuenta con un alto nivel de participación de los profesores (más del 80% - 200 - de los profesores del Cantón).



El Municipio asume la propuesta como propia y la presenta para la negociación con otros niveles.

Esta propuesta fue entregada y expuesta por el equipo de tarea al Concejo Municipal, como un documento que les permitiría tomar decisiones fundamentadas. Lo interesante en esta fase fue que la **actitud** del Concejo Municipal **cambió radicalmente**. En principio, el Concejo Municipal había condicionado el estudio, aludiendo que los resultados no serían usados

como una propuesta que debían tomarla como propia y posesionarse de ella para la negociación con el Ministerio. Pese a ello, luego de conocer el proceso (personalmente por dos concejales, miembros del equipo de tarea), y analizar los tres escenarios y sus efectos; así como situarse en un entorno que urgía de una intervención municipal urgente; ellos tomaron **la propuesta como propia**.

El Concejo Municipal, pese a que luego del estudio, conocía que las limitaciones eran bastante grandes, concibieron al tema, como un **nexo importante entre el municipio y la comunidad**. La propuesta local había sido analizada participativamente, y con ello se había generado expectativas en la población, acerca de la intervención gradual del municipio. ¿Cuál era el costo político de no entrar en una negociación y no tomar la voz de la comunidad expresada en esta propuesta local?, se debieron haber preguntado todos.

El Municipio a través de sus concejales solicitó se democratice el documento y se lo envíe a todas las escuelas del cantón con el fin de que los participantes de los talleres envíen sus observaciones con el fin de incluirlas y documentar una propuesta final para ponerla en disposición del Ministerio de Educación. (anexos No. ).

#### **4.2 La Implementación de la propuesta y la búsqueda de apoyo.**

La asistencia técnica CONAM – GTZ, al Municipio de Pimampiro finalizó con la elaboración de las bases de una propuesta local sobre descentralización de la educación en el cantón de Pimampiro. Dado que mi relación de consultoría estaba sujeta a esos objetivos, finalizó con la entrega formal del documento<sup>45</sup> que permitiría al Municipio negociar con el nivel central (Ministerio de Educación).

Para poder seguir colaborando en este proceso de cambio, propuse apoyar al Municipio en los pasos a seguir según la planificación efectuada como asesora externa, mientras se acordaba con el CONAM y el Ministerio de Educación una estrategia de negociación de la competencia y en consecuencia la asistencia técnica para el municipio.

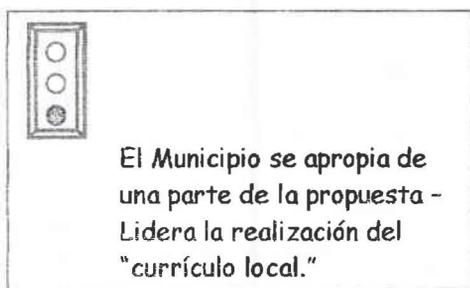
Una vez que el Municipio contó con una propuesta consensuada y hasta obtener respuesta del Ministerio de Educación, extendió una propuesta a todas las ONG's, organismos públicos y privados que estén interesados en apoyar el proceso de elaboración y rediseño curricular de la educación básica en las instituciones educativas en la cabecera cantonal de Pimampiro. Esta estrategia pretendía sostener un discurso "Municipio trabajando por la educación de su cantón", dado la expectativa que había generado las reuniones varias con profesores y en vista que una respuesta ministerial no sería inmediata.

La Corporación de Investigaciones Socio – Educativas del Ecuador CISE DEL ECUADOR, presentó al Municipio una propuesta de proceso con el cual se realizaría un programa de rediseño curricular de la educación básica. El Municipio a través de sus concejales Luis Salgado y Edwin Andrade<sup>46</sup>, analizaron la propuesta y la llevaron a discusión por parte de todos los profesores del cantón. La propuesta contó con una

<sup>45</sup> Consecuencias de la Descentralización de la Educación en el Cantón Pimampiro.

<sup>46</sup> Miembros del grupo de tarea

aceptación rotunda, no sólo porque como maestros se encontraban preocupados por la situación cualitativa<sup>47</sup> de la educación en el Cantón, sino que el programa significaría capacitación curricular para sí mismos.



El Convenio fue firmado el siete de mayo del 2001, el mismo que establecía la realización del Anteproyecto de Rediseño Curricular<sup>48</sup>, los Convenios, Matriz de Fundamentos, Matriz didáctica, Plan Estratégico y el Proyecto Educativo Institucional. Durante la duración del convenio el Municipio pondrá un equipo técnico de apoyo a la Corporación, los recursos materiales, económicos y

logísticos, así como tendrá a su cargo la convocatoria a los miembros de la comunidad educativa del cantón a las diferentes reuniones de trabajo.

Cabe resaltar que la Corporación tan sólo apoyará el Anteproyecto de Rediseño, con lo cual se deberá buscar el financiamiento del Proyecto para su aplicación en el cantón, que comprendería la capacitación docente, material didáctico, etc.

El equipo técnico<sup>49</sup> ha venido trabajando los fines de semana en reuniones abiertas con docentes para la realización del diagnóstico de los valores socio - culturales del cantón. En seis meses (diciembre 2001), el Municipio contará con el Anteproyecto para ponerlo en discusión con el Ministerio y conseguir financiamiento.

Cabe recalcar que el Municipio una vez contenida la propuesta invitará a todos los profesores del cantón a capacitarse en este tema. Dado que los profesores en las reuniones anteriores hicieron un pedido importante respecto de su capacitación, la motivación para la asistencia está garantizada. De todas maneras es importante que el Municipio comience a pensar en que la capacitación docente, debe ir atada a incentivos de mejoras salariales medidos por el mejor desempeño escolar.

El que el Municipio inicie con este tipo de proyectos, muestra su interés en el tema y forma su capacidad en caso de que el Ministerio opte por entregar a los Municipios la función de capacitación docente.

#### 4.3. La Negociación

El Municipio de Pimampiro a través de su Alcalde presentó personalmente al Ministerio la propuesta de descentralización de la educación, basada en un análisis participativo y que contaba con los efectos que se debía atacar para conseguir una efectividad en el traspaso y en la posterior gestión de la competencia.

<sup>47</sup> Los profesores conocían las estadísticas e información levantada por el grupo de tarea y discutida en los dos talleres iniciales.

<sup>48</sup> Deberá ser presentado al Ministerio de Educación y Cultura a través de la Dirección Nacional de Currículo para su aval.

<sup>49</sup> Grupo de tarea del resultado No. 1

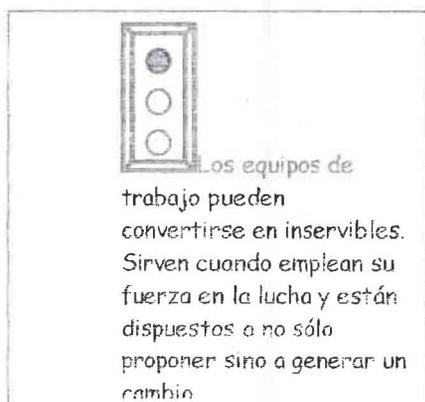
El Ministro de Educación recibió la propuesta con mucho agrado, debido a que no esperaba la voluntad política demostrada a la entrega del documento y se comprometió a iniciar un proceso de discusión y negociación con este y otros municipios del país.

Dado que existía un interés marcado en algunas municipalidades de iniciar un proceso de descentralización de la educación, a través de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, se realizó un pedido al Consejo Nacional de Modernización y al Ministerio para iniciar un proceso de discusión en el tema.

En ese contexto, se realizó varias reuniones entre delegados del Ministerio y alcaldes de los Municipios<sup>50</sup> en los cuáles se había trabajado el tema o había cierto interés. Las posiciones de los Alcaldes derivaban desde una descentralización gradual que inicie a través de la desconcentración del Ministerio hacia lo local hasta un inicio de captación de atribuciones que incentiven la mejora del servicio.

Dado que la discusión debía incluir un estudio técnico, desde el punto de vista del Ministerio, además que dependía de la posición de otros actores, éste decidió delegar un equipo de trabajo, situado en la Unidad Técnica del Planemec, con el fin de definir una estrategia ministerial para atender las demandas y/o influir en ciertos municipios para levantar la voluntad política de los Alcaldes para la descentralización de la educación. El CONAM apoyaría el proceso mediante la coordinación política del mismo y designaría a un consultor técnico para el acompañamiento del proceso y el apoyo a la elaboración de una propuesta desde el nivel central.

A pesar de que para algunos Municipios, esta delegación no fue más que una simple demora con el pretexto de que es necesario propuestas intelectuales o técnicas, muchos de ellos demostraron su interés de colaborar con este equipo de trabajo e iniciar una negociación.



El equipo de trabajo del Ministerio de Educación, trabajo hasta la fecha del cierre del proyecto de cambio, cinco versiones de propuesta, las mismas que se habían realizado con la visión de la propuesta "Redes Amigas" (ver anexo propuestas nacionales) y habían desconocido las propuestas locales entregadas por algunos municipios, entre ellos el de Pimampiro.

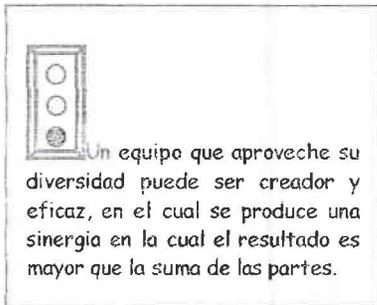
La propuesta del Ministerio de Educación (ver Anexo No. ) proponía iniciar la descentralización por experiencias de tipo "piloto", sobre la base de la transferencias de un grupo de escuelas y jardines a los organismos seccionales que lo soliciten. Dicha transferencia incluiría el presupuesto, el personal, las instalaciones y el conjunto de los servicios educativos que figuran dentro de la responsabilidad del Ministerio de Educación.

<sup>50</sup> Asistieron Alcaldes de San Lorenzo, Pimampiro, Manta, Loja, Otavalo, Antonio Ante.

Eso quiere decir que no se consideraban enfoques graduales, que se habían obviado atribuciones muy importantes como currículo local, supervisión educativa, control social, capacitación docente, etc; las mismas que habían sido el punto más fuerte que algunos municipios habían encontrado en su rol, como gobiernos locales y promotores del desarrollo local.

Pese a ello, los delegados del Ministerio de Educación visitaron varias municipalidades como Cuenca, Loja, Manta y Pimampiro, con los cuales se intento percibir la real voluntad política de los Consejos Municipales y se presentó la propuesta con el fin de iniciar los pasos preparatorios para el traspaso, que tendrían el término de un año.

La respuesta fue marcada por la desazón. En primer lugar, los municipios habían demostrado en sus propuestas locales que los efectos de este tipo de escenario podrían ser catastróficas, que los municipios y los actores involucrados no estaban dispuestos a una descentralización radical de la competencia, que el tema no podía ser discutido unilateralmente (sin incluir actores claves como profesores y padres de familia), que no era implementable, que no era sostenible en el tiempo, que los municipios no asumirían a la educación sin que el sistema haya sido saneado y se haya definido la flexibilidad laboral del profesorado, y que no satisfacía los objetivos de mejora de eficiencia y equidad que buscada la descentralización, entre otros.



En base a todos esos elementos de juicio, los delegados del Ministerio debieron cambiar de estrategia. Y es aquí donde *el proyecto de cambio marcó su impacto*, debido a que la estrategia se basó en la experiencia de los municipios que como Pimampiro (entre ellos Otavalo, Sucre y Cayambe) habían discutido participativamente la propuesta, que se habían basado en la información para la eliminación de las resistencias y que habían considerado a todos los actores implicados (excepto el Ministerio).

En ese sentido la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas ha solicitado a GTZ, iniciar con un proceso de discusión de las propuestas locales basados en la experiencia de Pimampiro, y comenzar a intervenir en una provincias con varios municipios, con el fin de que implementación de la propuesta sea más factibles y se incorporen todos los actores involucrados directamente en la discusión.

Lamentablemente, los cambios de Gabinete Ministerial, en este caso de Ministro de Educación, afectaron la periodicidad del proyecto, puesto que las actividades planificadas por el grupo de trabajo ministerial han disminuido, mas no la presión establecida por los Municipios.

De todas maneras la no existencia de una posición clara del Ministerio sobre la descentralización hace difícil la ubicación de la profundidad del proceso, sus modelos y consecuencias. Una serie de puntos que darían viabilidad a la descentralización educativa deberían ser definidos en el nivel central de la educación, o incluso en el Congreso Nacional, entre los cuales se hace constar:

- El grado de autonomía escolar. Se ha promovido una mayor autonomía en las denominadas “Redes Amigas” (una evolución de las redes CEM), pero éstas no se han planteado como modelo nacional, sino como una situación particular en la educación rural. La propuesta de ley de Educación propendía a la autonomía de las unidades escolares, limitando el rol de los otros actores.
- La relación patronal con los profesores es una postura que se ha encontrado en todos los talleres de discusión, en Pimampiro y otros cantones, la cual ha sido que el empleador de los profesores debe seguir siendo el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación. Esta posición limitaría la descentralización de la educación, pues los gobiernos municipales no tendrían mecanismos suficientes para el control de la calidad de los servicios educativos. Además debe preverse posibles costos de la transición del proceso, en el caso de que exista un traspaso del personal, por cuanto según la legislación nacional, el cambio de patrono Ministerio – Municipio implica indemnizaciones.
- La elección entre el financiamiento hacia la oferta educativa (a los profesores y las escuelas, mediante las actuales partidas presupuestarias), o a la demanda (como sucede con los denominados “vouchers” en algunas experiencias centroamericanas). El financiamiento a la demanda sería más adecuado para la descentralización, pues se permitiría una mejor distribución de los fondos, y propendería a la equiparación en la calidad de la educación. Sin embargo, choca con el esquema legal de pago a los profesores (por escalafón), y a su forma de pago (asignados a “partidas presupuestarias”, cuya creación es complicada).

Sin contar con esas definiciones, es difícil establecer un marco viable de descentralización para las más importantes de las atribuciones: financiamiento, manejo de personal, control de calidad del sistema, administración de los servicios (unidades educativas).

#### **4.4 Qué actividades fueron incorporados o excluidas en el Proyecto de Cambio?**

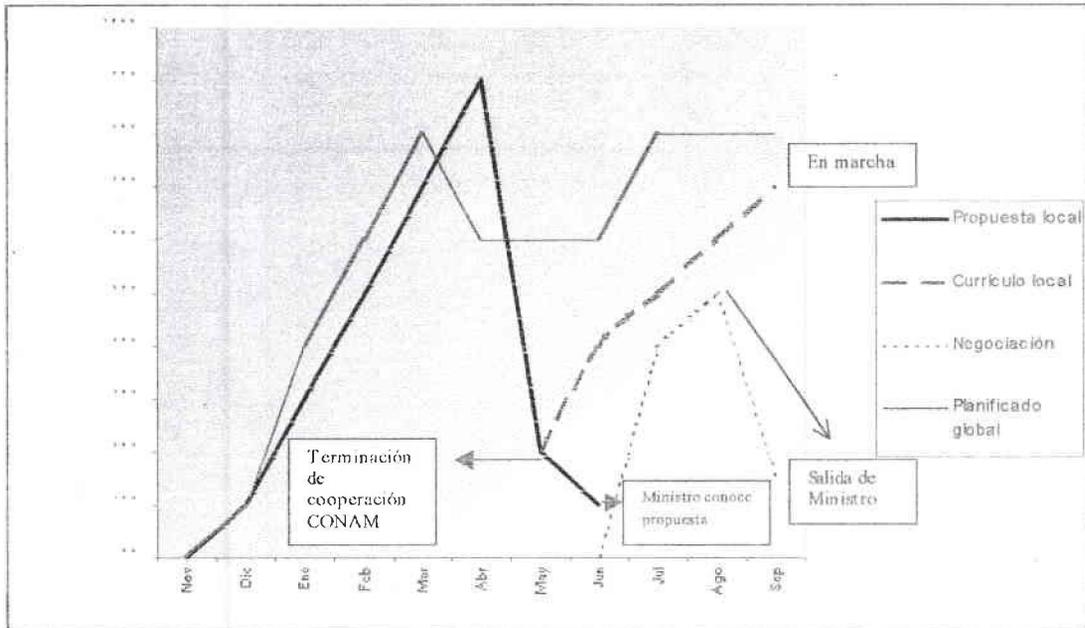
Dado que la planificación del proyecto de cambio realizada fue prevista desde “el escritorio”, las actividades y los tiempos estimados se establecieron con un carácter demasiado ambicioso sin considerar que los involucrados eran seres humanos y como tales adversos a los cambios bruscos que los afecten directamente, que los temores que se habían creado respecto de los procesos de descentralización debían ser despejados, que el despeje de esos temores implicaba un proceso de capacitación y que los tiempos en la ciudad y en el campo son diferentes.

Desde la planificación se estimó indispensable trabajar con un equipo de trabajo interdisciplinario municipal (dado que era la institución que asumiría la competencia), sin contar con que debido al carácter de la competencia existen involucrados directos no institucionales, que debían participar en las discusiones. Para ello se amplió los primeros talleres (por qué y que significa una descentralización en nuestro cantón) con la participación de profesores, directores de escuela y padres de familia, lo cual permitió conformar un equipo interdisciplinario para elaborar la propuesta local.

Dado el inmenso sentir de temores y juicios infundados respecto de los procesos de descentralización, se incluyeron sondeos de opinión y talleres que analizaban otras experiencias internacionales.

Las actividades que a pesar de haber sido planificadas no fueron realizadas en el presente proyecto de cambio, fueron las siguientes:

- ✘ Inclusión del tema Educación en las mesas de concertación para la elaboración del Plan de Desarrollo Local e identificación de necesidades de capacitación en el sector rural en las mesas de concertación para el Plan de Desarrollo Local. Estas actividades habían sido incluidas en el Proyecto de cambio por cuanto las mesas de concertación del Plan de Desarrollo, constituían una suerte de ubicación de la educación en los proyectos locales, pero la falta de financiamiento y de tiempo retrasó la elaboración del Plan y las mesas de concertación en el sector rural tan sólo permitieron localizar necesidades personales sin vislumbrar las necesidades estructurales que hubieran servido de base para la identificación de las necesidades de capacitación (específicamente en el agro y el comercio).
- ✘ La formulación del proyecto de educación rural tenía de base proponer el traspaso de las atribuciones (incluidos especialmente el capital humano), que las Agencias Agropecuarias cantonales del Ministerio de Agricultura realizaban, con respecto a la asistencia técnica en el agro. Lamentablemente el Ministerio de Agricultura, suprimió dichas Agencias.
- ✘ Dentro de las actividades planificadas existía la posibilidad de formar un equipo municipal para el seguimiento de los proyectos de currículo y de educación de adultos, así como para el cumplimiento de los requerimientos que el Ministerio de Educación proponga dentro de las negociaciones. El Municipio propuso seguir con el equipo de trabajo interdisciplinario (funcionarios municipales, profesores, padres de familia).



## CAPITULO VI :OBSERVACIONES, APRENDIZAJE Y EVALUACIÓN DEL PROCESO DE CAMBIO

Durante el capítulo de proceso, hemos señalado algunas frases claves con semáforos que determinarían los obstáculos, los momentos de crisis y los factores de éxito del proyecto de cambio. En ese sentido me gustaría plantear una evaluación propia del proceso de cambio con el fin de realizar una autorreflexión y permitir dejar “en blanco y negro” algunas consideraciones para posibles proyectos en este campo:

### EVALUACIÓN DE OBJETIVOS

*“Muévase delante de la ola, cambie antes de que tenga que cambiar”<sup>51</sup>”*

- ☞ En el análisis de objetivos del proyecto fue necesario luego de haber iniciado el proyecto, delimitar el verdadero alcance y sus relaciones con otros objetivos de cambio. La importancia de insertarlo en un proceso de alto impacto, con el fin de que no sea un proyecto aislado del entorno y se enmarque en el largo plazo.
- ☞ El presente proyecto de cambio, podía ser una experiencia valde para el municipio en sí, pero la identificación de objetivos superiores y objetivos complementarios (de otros procesos de cambio) le darían otro sentido, entre los cuales estaba la replicabilidad, la sostenibilidad y la apropiación.
- ☞ Los objetivos en este tipo de proyectos de cambio no debían estar limitados tan sólo a una parte de los actores involucrados (Municipio o profesores) sino orientados hacia un cambio interinstitucional o entre actores y personas.
- ☞ La definición y proposición de objetivos de cambio que afecten procesos de servicios a la población, deben ser tratados por la oferta y la demanda. La mayoría de los conflictos que este proceso de cambio enfrentó al final del mismo, fue por la falta de incorporación de todas las partes involucradas.
- ☞ Los objetivos de cambio deben expresar claramente una situación deseada en el futuro. La dificultad que experimentó este proyecto de cambio en ese sentido es que dado que la descentralización es un campo de política, no se podía establecer objetivos muy ambiciosos y talvez podrían parecer muy poco interesantes, del mismo modo que al conocedor del entorno le podrían parecer inalcanzables en un año.
- ☞ Los objetivos específicos del proyecto de cambio buscaron establecer una ruta lineal que permitiría conseguir el objetivo superior. En la práctica nos dimos cuenta que ninguno de los objetivos específicos terminaba al empezar el otro ( sin dejar de tener una visión integral), sino más bien objetivos que debían ser revisados mientras los siguientes se ejecutaban. Quiero decir que al trabajar con grupos de actores políticos

<sup>51</sup> Robert Kriegel y David Brant, *De las vacas sagradas se hacen las mejores hamburguesas*, Estrategias rompedorparadigmas para desarrollar personas y organizaciones dispuestas al cambio, Editorial Norma, Bogotá - Colombia, 1996.

con intereses y posiciones marcadas es muy posible que entre un momento y otro se desvien del proceso.

- ☞ Los objetivos en este tipo de proyectos de cambio no van tan sólo apuntados al cambio en los procesos sino en cambios en actitudes, modos de actuar y hábitos.
- ☞ Los objetivos de cambio del proyecto se enfocaban más hacia el campo cualitativo, cambios en actitudes, eliminación de resistencias, localización de espacios de diálogo, modificación de comportamiento y rutinas. Creo fundamental trabajar en este sentido, aun cuando los resultados no son medibles pero si visibles, sensibles y de alto impacto en el largo plazo.
- ☞ Previo a establecer los objetivos de cambio debemos mantener una lectura muy sensata y real del entorno con el fin de aterrizarlos, es decir, moldear nuestros objetivos en base a los recursos disponibles, el tiempo, la disponibilidad y los cambios del entorno (propio y de los demás).

## EVALUACIÓN DEL PROCESO

*"Si no esta cometiendo errores, no está probando nada nuevo"<sup>52</sup>.*

- ☞ El proyecto de cambio se enmarca dentro del proceso de descentralización iniciado en el país, el mismo que buscaba contribuir en la negociación de la competencia educación entre el nivel central y los gobiernos seccionales, a partir de una experiencia piloto generada. Dicha experiencia piloto, se basaría en la comprensión y distensión de las resistencias que se producen en estos procesos, la transformación de grupos para su disposición al cambio y la generación de propuestas locales en el tema.
- ☞ El **apoyo institucional** debía ser analizado desde diferentes puntos: el apoyo municipal, el apoyo gubernamental, el apoyo ministerial, el apoyo de la cooperación y el apoyo social.
  - ☞ El apoyo gubernamental se caracterizó por su intermitencia, debido a la falta de una política clara para enfrentar el proceso; primero apoyando un proceso de descentralización gradual hacia provincias y municipios, luego un proceso autonómico provincial y finalmente un apoyo silenciado. Esto perjudicó mucho los proyectos que tenían una fuente de cooperación internacional, por cuanto los objetivos de dichos convenios no cambiaban tan rápido como el cambio de camisetitas políticas o el cambio de rumbo del proceso.
  - ☞ El apoyo ministerial mantuvo una interesante intervención en algunos municipios del medio al final del proyecto de cambio; pero dado a que el proceso de descentralización no es un proceso prioritario para el Gobierno,

<sup>52</sup> Ibid, p. 133

las actividades fueron a paso de tortuga, basadas en la “importancia” de extraer una propuesta ministerial técnico – teórica. En ese sentido, también se pudo observar que la disposición ministerial al tema era pasajera y particular, ya que en el cambio de Ministro, los procesos se detuvieron y se perdieron en el tiempo... (hasta las cinco ultra técnico – teóricas propuestas).

- ✎ El apoyo municipal a pesar de que al inicio del proyecto mostró cierta distancia con el proyecto, una vez que recibió información válida y pertinente respecto al tema, el apoyo institucional fue total.
- ✎ El apoyo social, marcó una fuerte diferenciación en el proceso, pese a que no estuvieron todos los actores involucrados. La participación de los profesores como grupo crucial en este tipo de discusiones proveyó al proceso de un tinte participativo, permitió eliminar resistencias y convencer que un proceso de este tipo generaría un efecto positivo para todos. Lamentablemente, la no inclusión de otros actores (sindicatos, padres de familia) no permite aseverar que el proceso sea sostenible y hace predecir que las resistencias no se han eliminado del todo.
- ☞ El **equipo de tarea** conducido por dos asesores o facilitadores (incluyéndome) se caracterizó por su diversidad, integrado por el municipio, delegación cantonal ministerio (supervisión) y los profesores; los mismos que trabajaron por resultados. La dificultad posterior se basó en que no se tendieron puentes entre los equipos de tarea del Municipio y los equipos de tarea del Ministerio, con lo cuál podría haber existido cierto nivel de cooperación, conocimiento y reflexión conjunta. Luego cada uno defendía su propuesta...
- ☞ El **mapeo de actores** esclareció las posiciones e intereses complementarios así como las posiciones inmodificables las debían ser respetadas e incorporarse como hitos con los que se debería contar para la elaboración de propuestas locales.
- ☞ Lo interesante de este proyecto de cambio se basó en el **involucramiento** de todos los profesores del cantón en los talleres de sensibilización y luego en la elaboración de la propuesta local. Tal fue ese factor que ellos mismos demandaron al municipio iniciar con la elaboración de un currículo local con el fin de adaptar la educación al su contexto local.
- ☞ La **sensibilización y dotación de información** fue uno de los factores claves en este proyecto de cambio, pues se demostró que con ello se eliminaba cierto tipo de temores infundados que distorsionaban la percepción de los actores frente al proceso de descentralización. Empezar directamente con la fase de negociación de una propuesta sin concertación y sensibilización de los actores en un obstáculo de todo proceso de cambio. La dotación de información transparente y válida formó un medio dispuesto al cambio.

- ☐ El **análisis de escenarios** permitió establecer alternativas posibles de gestión de la competencia por parte del Municipio y de los actores locales. Este conocimiento permitió vislumbrar posibles **consecuencias** políticas, sociales, administrativas, institucionales, financieras y legales a partir de las cuales el Consejo Municipal escogió su alternativa como propuesta local.
- ☐ Las **alianzas** es un punto crítico en este proyecto de cambio, dado que el proceso se generó como base o pilotaje lo que no permitió vislumbrar la importancia de generarlas en un principio, lo que hubiera en cierto modo garantizado una mayor presión hacia la negociación de la competencia. En este sentido, muy importante hubiera sido generar alianzas con otros municipios interesados en el tema, con la Asociación de Municipalidades y con el mismo Ministerio.
- ☐ El **liderazgo municipal** del proceso fue importante para el desarrollo del proyecto, aún cuando el municipio mostró su incertidumbre al inicio del mismo, su convencimiento de que la reforma implicaba su cambio de esquema hacia la configuración como gobierno local fue mayor. Las expectativas de la población creadas en los talleres, sondeos de opinión y el diagnóstico fueron tan grandes, que el municipio comprendió que su intervención sería pertinente y beneficiosa incluso en términos políticos.
- ☐ La **apropiación de la propuesta** del municipio y de algunos actores locales (profesores y algunos padres de familia) se entendió el momento en que asumieron la propuesta como propia y la presentaron al Ministerio para la negociación. No sólo eso, sino que el Municipio y los profesores no esperaron respuesta del Ministerio, sino que iniciaron un trabajo exhaustivo para la configuración de un currículo educativo adaptado a la localidad.

## EVALUACIÓN DEL IMPACTO

*"A veces perder, implica aprender a ganar"*

- ☐ La **apropiación** del proyecto de cambio en el largo plazo es cualitativa, por cuanto tanto el Alcalde como los concejales, los profesores y algunos padres de familia están concientes de que una mejora en el servicio es urgente, y que su participación en la gestión del servicio es crucial.
- ☐ La **sostenibilidad** podría estar basada en que dentro del Plan de Desarrollo del Cantón los integrantes de la mesas de concertación han incluido el tema y han previsto iniciar procesos de concertación mayores, así como planes de capacitación a los docentes, adaptación del currículo nacional a la realidad cantonal, incentivos en infraestructura a las escuelas que demuestren mejoras en el desempeño escolar, etc. Existe un convencimiento pleno de que el Municipio empiece a pensar y actuar como gobierno local preocupado de la educación del cantón, su adaptación a su realidad local como

punto clave para potenciar el desarrollo local a largo plazo, indistintamente de que un proceso de descentralización llegue a darse.

- ☞ La experiencia piloto realmente ha generado un **impacto en el entorno**, por cuanto se ha contribuido a una discusión que se encontraba pasiva y sin fundamentos, se ha dado a conocer y ha permitido empezar una negociación aunque sin resultados.
- ☞ Así mismo la experiencia piloto, ha permitido delinear una guía de base para la experiencia en otros municipios, en los cuáles es necesario empezar con un proceso en este sentido. En este contexto, la GTZ y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas se encuentran en conversaciones con el fin de emprender un proceso de largo aliento, sobre los aprendizajes de la experiencia y su **replicabilidad** en otros municipios, con el fin de obtener propuestas provinciales (que agrupen varios municipios), con alta participación de todos los actores.
- ☞ En este sentido, el conocimiento por parte de otros municipios de la propuesta ha permitido eliminar posibles temores de insertarse en una discusión del tema a nivel local y ha permitido levantar **la voluntad política** de los Alcaldes para estudiar la posibilidad de asumir el tema. En ese contexto, el proyecto de cambio también generó un impacto a nivel central, en el Ministerio de Educación, debido a que como cartera de Estado estarían “obligados” a iniciar procesos de negociación con los municipios, en base a **propuestas consensuadas**.

## **CAPITULO VII: RECOMENDACIONES PARA PROCESOS DE CAMBIO.**

El proceso de cambio no es sólo efecto de la reacción a un problema o a presiones internas o externas de una organización, sino también puede ser provocado por identificación de nuevas oportunidades. En este sentido el proceso de cambio puede contener diversos puntos de intervención, a los cuáles los llamamos proyectos de cambio. Estos estarán enfocados a fortalecer el objetivo superior del proceso.

En este sentido, creo indispensable, transmitir a los lectores, algunas recomendaciones generales para proyectos de cambio, que puedan contribuir a definir, emprender y hacer.

### **¿Como plantearnos el proyecto de cambio?**

*"La visión sin la acción no tiene sentido."  
--Eric Harvey y Alejandro Lucia, Pasee la Charla.*

El proyecto de cambio debe contribuir a un proceso de más largo aliento; si pensamos que un proyecto de cambio puede generarse en un año, sus resultados deben contribuir a beneficiar o tener un impacto en el objetivo superior del proceso de largo plazo.

En este sentido es necesario establecer el objetivo superior que contribuye a obtener los resultados en el largo plazo y los objetivos específicos del proceso, cada uno de los cuáles puede ser un proyecto de cambio.

Debemos tener en cuenta que una característica de estos procesos es la resistencia humana al cambio, por lo cuál es necesario definir objetivos para generar individuos dispuestos al cambio. Debemos recordar que casi siempre, creemos al planificar un proyecto de cambio, que lo difícil será la invención del proceso nuevo y muchas veces olvidamos a sus aplicantes, las personas.

Generalmente lo más difícil de abstraer es el problema y sus causas que las soluciones al mismo, es por ello indispensable la participación de la gente involucrada, nadie más que ellos saben donde está el problema y que es lo que lo ha causado. En este sentido es también fundamental pensar conjuntamente en un objetivo a largo plazo, ¿qué queremos conseguir en el fin con el proyecto?

### **¿Qué rol tomamos en el proyecto de cambio?**

Es importante definir nuestro rol como agentes de cambio, que puede estar en diferentes intervenciones:

- ☛ Cuando somos responsables del cambio nos corresponde dirigir la toma de decisiones relacionada con el proceso de cambio y responde por los resultados obtenidos.
- ☛ Cuando somos ejecutores y desarrollamos una o varias tareas específicas dentro de alguna etapa del proceso de cambio.

- ✎ Cuando somos asesores y nuestra función es aconsejar a los responsables y/o ejecutores, con base en sus conocimientos y experiencia, para que cumplan con sus responsabilidades lo mejor posible.
- ✎ Cuando somos iniciadores y manifestamos explícitamente la necesidad de emprender acciones para generar el cambio e intenta convencer a los demás acerca de la conveniencia de llevarlo a cabo.
- ✎ Cuando somos planificador nos dedicamos a idear diferentes componentes del proceso de cambio y los articula en un plan de trabajo.
- ✎ Cuando somos evaluadores. Y nos corresponde determinar si se alcanzaron los objetivos, si se mejoró la situación o si se resolvió el problema.

### **¿Con quién contamos, cuál es el rol de las contrapartes?**

Es indispensable al plantear y al ejecutar un proyecto de cambio que examinemos y definamos el rol de los actores involucrados en el proceso. Debemos tener en cuenta que en el cambio, las personas no quieren ser dirigidas, sino lideradas. Además cuando en el cambio hay involucrados directos, es necesario abrir un puente para su participación, que no solo implique plantearles y contar con su aceptación para el cambio, sino contar con su elección de alternativas de solución y su propio desenvolvimiento en la implementación.

El involucramiento de los actores beneficiados o perjudicados (aunque la idea un poco irreal es que todos ganen) con el cambio es básico para la sostenibilidad del proceso.

### **¿Cómo tratamos las resistencias?**

*Nada es interesante si usted no está interesado.*

Cuando hablamos de un cambio, a la mayoría se nos encrespa la cabeza, nos viene el escepticismo, la inseguridad, perdemos el control, nos llenamos de incertidumbre y perdemos el control. Pues sí, nos encanta hablar del cambio, con frases muy bonitas y planes muy bien pensados; pero cuando queremos ponerlos en práctica, la verdad que el cambio se diluye en el proceso o apenas alcanza a rozarnos. Esto lógicamente es en su totalidad lo más natural del mundo y es un "fenómeno" llamado resistencia.

Es necesario al inicio del proyecto conocer las posibles resistencias al cambio y la causa de las mismas, en donde podemos encontrar resistencias activas, pasivas, conscientes e inconscientes, sabotajes y subterfugios. Implementar el cambio, previo el conocimiento de las resistencia que este podría generar, sería hacer las cosas al revés.

Para implementar el proyecto es necesario crear un medio dispuesto al cambio, el mismo que pueda innovar, receptar positivamente la información, y estar dispuesto a correr riesgos.

Para ello es necesario generar un ambiente de confianza y mutuo respeto, estableciendo normas para el agente de cambio y los involucrados basadas en la honestidad, la franqueza y la integridad.

Uno de las principales causas de las resistencias es el temor y la desinformación, lo cual puede ser diluido en un proceso de sensibilización, motivación y dotación de información que les permita medir las consecuencias del cambio que enfrentan.

### ¿Cómo aseguramos los apoyos?

Como seres humanos no valoramos lo que tenemos hasta que lo perdemos, no es cierto. ¿A quién no le ha pasado que ha trabajado tanto o ha invertido tanto tiempo en un proyecto o informe y al final nadie le felicita, le agradece o se lo reconoce?. Pues si nos ha pasado, sabemos que es desmotivante, que nos obliga a bajar nuestro ritmo, nos desilusiona, y hasta nos hace pensar en alejarnos y botar la toalla.

Pues eso mismo pasa, cuando no aseguramos los apoyos o las fuerzas cooperantes en un proyecto de cambio. Es por ello que debemos definir ciertos parámetros de reconocimiento. A veces inclusive puede existir ciertos actores que está midiendo nuestro proyecto y no les mostramos nada, y hasta no ver no creer.

### ¿Necesitamos aliados?

En este sentido quisiera citar algunos versículos de San Pablo a los corintios para su reflexión:

"El cuerpo es una unidad, aunque se compone de muchas partes; y aunque todas sus partes son muchos, ellos forman un cuerpo... Si dijere el pie: ¿porque yo no soy una mano, yo no pertenezco al cuerpo?" no habría por esa razón deja de ser parte del cuerpo. "Y si la oreja dijera: ¿porque yo no soy un ojo, yo no pertenezco al cuerpo?", por esa razón deja de ser parte del cuerpo. ¿Si todo el cuerpo fuese ojo, dónde estaría el oído? ¿Si todo fuese oído, dónde estaría el olfato?. ¿ Que si todos fuesen un solo miembro?, ¿Dónde estaría el cuerpo?.. Ni puede decir el ojo a la mano, no necesito tu ayuda, ni la cabeza a los pies, no me son necesarios.--- <sup>53</sup>.

### ¿Qué pasa si nos equivocamos?

*"Ay de aquellos que nunca cantan por vergüenza o temor, porque se morirán con toda su música dentro de ellos."*  
Oliver Wendell Holmes

Como muchos habrán experimentado, un proceso de cambio no se desarrolla en forma lineal, donde claramente sabemos cuál es el inicio y cuál es el final. Muchas veces a pesar de contener una planificación muy elaborada, debemos volver sobre actividades (rediseñarlas o repetir las).

A veces los procesos en los que hemos cometido errores, o en los que hayamos tenido que modificar actividades de acuerdo al entorno, nos enseñan más; que un proceso limpio, lo cuales para mí no existen. Además debemos estar seguros de que la mayoría de

<sup>53</sup> Epístola primera del Apóstol San Pablo a los corintios, Nuevo Testamento, La Sagrada Biblia, 12:12, 15-21a

organizaciones y las personas que trabajan en ellas, no recuerdan sus errores, sino que hicieron con ellos, cómo los solucionaron, y cuál fue la estrategia. Si acepta ese proceso, aprenderá mientras esta haciendo.

### **¿Cómo monitorear el proceso?**

Es tan importante establecer un sistema de monitoreo que permita a los actores involucrados valorar el proceso, medirlo en términos de resultados, intervenir y reinventar en algunos casos.

Muchas veces desconocemos los efectos de lo que estamos haciendo, corremos a la velocidad de la luz, apagamos fuegos y no aprendemos nada. Lo importante del monitoreo también es la autorreflexión personal y del mismo proyecto de cambio. Otras veces invertimos tanto tiempo, en actividades que otros ya lo están haciendo, con lo que el seguimiento y el monitoreo nos permitiría establecer líneas de cooperación entre los aliados y los involucrados.

El aprendizaje personal y organizacional puede ser muy fortalecido al establecer sistemas de monitoreo posteriores al proyecto de cambio, que nos permitan identificar los impactos visibles, perceptibles e imperceptibles del proyecto.

Finalmente quisiera compartir con ustedes un pensamiento que ha cambiado muchos aspectos en mi vida personal y profesional:

*"Cuando su vida tiene un significado, cuando disfruta lo que hace cada día, cuando quiere levantarse, cuando quiere rodearse de gente, cuando no tiene miedo, cuando olvidó preocuparse, cuando está totalmente comprometido con su vida, usted está entrando en alineación con su alma. Ése es poder auténtico<sup>54</sup>."*

<sup>54</sup> Gary Zukav, autor, en Russell DiCarlo "Hacia una Nueva Vista Mundial, p 322

## BIBLIOGRAFÍA

- Andraca, Ana María de, “Ventajas y Riesgos de la descentralización en las reformas educativas”, Actas del seminario PREAL, Santiago 1996, p. 15.
- Braslavsky Cecilia y Cosse Gustavo, **Las actuales reformas en América Latina**, Documento de trabajo No. 9, PREAL, 1996
- Cominetti Rossella y di Gropello Emanuela, **La descentralización de la Educación y la Salud: Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana**, CEPAL, Agosto 1998.
- Corrales Javier, Aspectos Políticas en la implementación de las reformas educativas, Documento de trabajo No. 14, PREAL, 1999
- Castillo, Melba, **La descentralización de los servicios de educación en Nicaragua**, Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, 1997.
- Hanson, Mark, **La descentralización educacional: problemas y desafíos**, Documento de trabajo No. 9, PREAL, 1997
- Hurtado, Alex y Larenas, René, **Tena: Municipio piloto de la Descentralización**, Trama Social Editores, Quito, 1999.
- Kriegel Robert y Brant David, **De las vacas sagradas se hacen las mejores hamburguesas**, Estrategias rompeparadigmas para desarrollar personas y organizaciones dispuestas al cambio, Editorial Norma, Bogotá – Colombia, 1996.
- León, Bernardo, **Educación: Prioridad Nacional**, Ponencia para el Foro Nacional de la Educación. Fundación, El Comercio.
- Puelles Benítez, Manuel de, **Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental**, Revista de Educación 299 (1992): 353-376.
- Ruiz Mier, Fernando y Giussani, Bruno, **La descentralización y el financiamiento de la provisión de servicios de educación y salud en Bolivia**, Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, 1997.
- Weisner, Eduardo, Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity”, BID, Working Paper No. 199, 1994.
- Weisner Eduardo, **La descentralización, el Ajuste Fiscal y el Desarrollo Municipal en el Ecuador**, BID, Bogotá, 1999.

- WINKLER, Donald, y GERSHBERG, Alec Ian, **Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina**, PREAL, Chile, 2000.
- Zimmerman, Arthur, **Gestión de Cambio Organizacional**, Editorial Abya Ayala, Quito, 2000.

**ANEXOS**

---

ANEXO No. 1

ORIGEN, MOTIVACIONES Y SECUENCIA DE LAS REFORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	México	Nicaragua
<b>Origen (centralizado o de la base)</b>	Desde el centro 1978: imposición a las provincias; 1992: negociada)	Consensual	Desde el centro (gobierno federal) y desde los estados	Desde el centro	Desde el centro, negociada	Desde el centro, negociada	Desde el centro, negociada
<b>Motivaciones (fiscales, de eficiencia, políticas)</b>	Motivaciones fiscales (reducción del tamaño del Estado, desequilibrios macroeconómicos y fiscales)	Democratización, redistribución de poder político	Motivaciones variadas según estado (de tipo fiscal en muchos casos). Motivaciones del gobierno federal más bien centradas en la eficiencia	Motivaciones fiscales (reducción de tamaño del Estado); fomento de un proceso de privatización); políticas (debilitamiento del sindicato); y de eficiencia	Redistribución de poder político (legitimación del Estado); control de situaciones de conflicto; democratización; eficiencia social	Legitimación del gobierno; control de situaciones conflictivas (con el sindicato y grupos disidentes); influencia del contexto internacional; eficiencia	Motivaciones fiscales (movilización de recursos, empuje a la privatización); democratización; eficiencia técnica y social
<b>Secuencia (por niveles, por competencia, por área geográfica)</b>	-1978: Traspaso casi total, a provincias de la educación primaria -1991- 1993: Traspaso a provincias de la educación secundaria en 4 etapas (por provincias involucradas)  Traspaso, con la firma de los convenios, de responsabilidades muy amplias (financieras administrativas y programáticas)	-1994: Descentralización de la provisión a nivel municipal  -1995: Delegación de responsabilidades, más potenciales que efectivas, a los departamentos  -Descentralización más rápida, según competencia, a nivel municipal. Más gradual, a nivel departamental  -No hay secuencia por área	-A partir de la mitad de los años ochenta: se dan algunos procesos interesantes de municipalización y autonomía escolar en algunos estados. Los procesos tienen distintos grados de profundidad. -1995: Nueva ley de financiamiento (empuje a la municipalización) e impulso a la autonomía escolar, que involucra todo el país	-1980/ 1981: 87% de las escuelas primarias y secundarias se municipalizan -1996/ 1989: se completa el proceso -Se traspasan, solo inicialmente, solo las competencias administrativas. El grado de autonomía en lo financiero y programático es muy limitado. Además, a partir de 1990 se recentraliza la política salarial. Desde 1994 se implementan medidas tendientes a profundizar la municipalización, en lo administrativo y programático, y se da un primer empuje a la autonomía escolar	-1991: Nueva Constitución -1993- 1996: once de los 32 departamentos son certificados. Certificación limitada a pocos municipios (los que, de todas maneras, sumen responsabilidad en la provisión de servicios educativos, en el período 1986- 1990) -Traspaso de amplias responsabilidades a los departamentos; se reducen las competencias administrativas de los municipios, aumentan levemente las financieras	-1992: traspaso a los estados de los establecimientos federales de educación -Traspaso inicial de responsabilidades limitadas -Se completa el traspaso en todos los estados. Las modalidades de traspaso son heterogéneas entre los estados (la fusión federal/ estadual se da en distintos modos)	-1993- 1994: se profundiza la descentralización municipal en tres municipios más convenio de autonomía escolar con 53 centros secundarios -1995: empuje a la autonomía escolar; desincentivación de la municipalización -1996: se establecen los centros autónomos modelos; empuje a la desconcentración administrativa (departamentos) -Con los convenios de autonomía, el gobierno trasapasa en seguida una amplia serie de competencias a las escuelas -Autonomía escolar a discreción de cada centro. Los más grandes son privilegiados.

Fuente : Cardofo, Larrafiaga y Cetrángolo, 1996; Ruiz- Mier y Giussani, 1997; Draibe, 1998; Vargas y Sarmiento, 1997a, b; Ornelas, 1997a; Castillo, 1998; Fiske, 1996; Prawda, 1992; BID, 1996; Banco Mundial, 1996a; UNESCO/ REDUC, 1991.

**ANEXO No. 2**

**MODELOS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN  
EN PAÍSES SELECCIONADOS**

Países	Principal/agente			Devolución			Desconcentración			Grado de participación de la comunidad
	I	L	U	I	L	U	I	L	U	
Argentina				H						Bajo
Bolivia										Incipiente
Brasil				H	H					Medio (U)
Chile									A	Bajo/en aumento
Colombia									A	Bajo/en aumento
México										Bajo
Nicaragua						H				Medio/en aumento

Fuente: Emanuela di Gropello y Rossella Cominetti, **La descentralización de la Educación y la Salud: Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana**, CEPAL, Agosto 1998.

I = Nivel intermedio (provincia, estado o departamento)

L = Nivel local (municipios)

U = Unidad de producción (escuelas)

H = Modelo híbrido

A = Autonomía incipiente

## PROYECTO DE CAMBIO

### 1. Problema Central, origen y objetivo superior

#### 1.1. El Problema Central

No existe la disposición del gobierno municipal y la comunidad para asumir nuevas responsabilidades en educación que potencien el desarrollo local.

- El listado de funciones señalado en la Ley no es atractivo para las municipalidades. Al descentralizar funciones administrativas se mira más como una “carga” que como una oportunidad de desarrollo.
- La reticencia al diálogo<sup>1</sup> sobre las formas de transferencia de los recursos necesarios. No existe claridad en el Gobierno Central de la forma de transferencia ni del costo en recursos que ello implica;
- La descentralización no ha sido, todavía, una prioridad en el Estado. En general, la reforma del Estado no ha entrado en la Agenda de los distintos gobiernos centrales que hemos tenido desde la expedición de la ley. En parte, las continuas crisis políticas explican esta situación.
- La confusión entre “descentralización” y “municipalización”, en campos como la educación y la salud, motivadas por la falta de claridad en las funciones a ser transferidas y su contenido, han convertido al tema en bandera política de los gremios, dificultando cualquier avance en este aspecto.
- Existe poca conciencia en las Municipalidades sobre las potencialidades e importancia del tema de la descentralización. Ello pasa, en primer lugar, por la visión tradicional del Municipio como prestador de servicios. Pero también por el desinterés en nuevas funciones, o en la situación global del Estado. Esta desidia es un factor importante en el poco avance del proceso de descentralización, y puede ser causa de que nuevas ideas, alejadas del principio de descentralización, tomen fuerza en el Ecuador.

#### 1.2. Origen del Problema

El Municipio, los profesores y la comunidad no tienen conocimiento sobre descentralización en educación y de sus consecuencias.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Es una de las causas que este proyecto de cambio pretende atacar directamente.

<sup>2</sup> Otros puntos importantes dentro del origen del problema que no se abordarán en el presente proyecto de cambio son la falta de incentivos de los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional para el apoyo al proceso de descentralización, la crisis financiera nacional, la falta de fortalecimiento institucional, etc.

### **1.3. Objetivo Superior**

Asesorar al municipio en el proceso de recepción de competencias en educación y su gestión para impulsar el desarrollo local, identificando los cambios internos y externos a la Municipalidad a ejecutarse en el proceso, las resistencias a ser eliminadas y los pasos para concretar un proceso de capacitación de acuerdo a las necesidades del desarrollo local.

## **2. Los problemas particulares y sus causas**

### **Problema Particular 1:**

Las autoridades locales no poseen información sobre su responsabilidad probable en la competencia, que le permita tomar decisiones, para asumir la competencia.

#### **Causas**

- No se conocen las condiciones de la transferencia por parte del Gobierno Central y particularmente del Ministerio de Educación.
- No conocen los beneficios de la descentralización en educación
- No se conocen los costos y las consecuencias para el Municipio de asumir la competencia.
- Existe una falta de claridad de las funciones a ser ejercidas en el campo de la educación por parte de los autoridades.

### **Problema Particular 2:**

No se conoce las resistencias y posibles apoyos de los diferentes actores locales involucrados en el tema educación.

#### **Causas**

- No existe la iniciativa local de generar procesos de discusión participativa.
- Los actores involucrados (profesores locales y la sociedad civil) no conocen los beneficios de la descentralización en educación.
- Los profesores locales mantienen una resistencia sobre un discurso anti descentralización, que no tiene bases solventes.
- Los profesores locales poseen temor del proceso, por peligro de pérdida de estabilidad laboral.
- La sociedad civil no conoce las posibles responsabilidades y poder a ser asumidos.

### **Problema Principal 3:**

No se conoce el contenido que debería tener la educación en este cantón para potenciar el desarrollo local.

## **Causas**

- No se han identificado las necesidades básicas de aprendizaje para el desarrollo local.
- No existe una adaptación de los contenidos locales al currículum nacional, desde una perspectiva de desarrollo humano, integral y sostenible, articulándolo a los planes y a la gestión del desarrollo local.
- Falta de diagnósticos de la realidad local que considere los aspectos socioeconómicos, culturales, ambientales y políticos, así como las aspiraciones de la población y sus capacidades de gestión.

## **3. Objetivos específicos**

### **Objetivo No.1**

Dotar de información solvente que permita a las autoridades locales, el tomar decisiones respecto de la descentralización en educación,

### **Objetivo No. 2**

Conocer y disminuir las resistencias al cambio por parte de los funcionarios del Municipio, los actores locales y la sociedad civil al proceso de descentralización de la educación.

### **Objetivo No. 3**

Apoyar en la negociación e implementación de la recepción de responsabilidades en educación, específicamente de la capacitación a adultos y al currículum local.

### **Objetivo No. 4**

Asesorar a un equipo de trabajo institucionalizado en el Municipio que permita poner en marcha el proceso de descentralización de la educación y su adaptación al contexto local.

#### 4. Resultados del Proyecto e Indicadores.

RESULTADO	INDICADORES
1. Municipio y actores locales comprenden las consecuencias de la descentralización	Documento que explica las consecuencias sociales, políticas, administrativas, institucionales y financieras de la transferencia de la competencia educación al municipio de Pimampiro.
2. Municipio conoce los actores implicados en la discusión y sus posibles apoyos o resistencias.	Capacitación de actores locales y municipales (Talleres de discusión sobre los beneficios y costos de la descentralización).
	Mapeo de Actores (Posiciones e Intereses).
	Sondeo de opinión acerca de la descentralización.
3. Municipio incluye programas relacionados con la educación para el desarrollo Local en su Plan, y formula proyectos de capacitación a adultos y currículum local.	Plan de Desarrollo Local, incluyendo los planes en las áreas educativas.
	Proyecto para la adaptación del currículum al contexto local.
	Convenio de cooperación para asistencia técnica en el sector rural (educación de adultos)
4. Municipio crea una Unidad de Educación Y negocia la propuesta con el nivel central.	Convenio de transferencia de la competencia.

#### 5. Organización para alcanzar los objetivos.

El Municipio, asignará, un concejal, dos funcionarios responsables para uno o varios de los resultados y será el encargado de la organización logística de los talleres.

Se contará además con el apoyo de representantes de los grupos de actores locales involucrados en el tema (profesores, padres de familia, líderes comunitarios).

El CONAM - GTZ, a través de sus consultores, brindará asistencia técnica en los talleres para determinar las consecuencias de la descentralización y la aplicación de los resultados al contexto local

## **6. Riesgos y Supuestos**

- 6.1. Voluntad del gobierno central para compartir el poder,
- 6.2. Disposición de los gobiernos locales y las comunidades para asumir nuevas responsabilidades.
- 6.3. La estrategia del Gobierno Nacional es descentralizar hacia los municipios.

## DATOS PARA EL DIAGNÓSTICO

### 1. Diagnóstico político, organizacional, financiero de la institución que será responsable del servicio.

#### a) Aspectos generales de la entidad

- Nombre del cantón
- Ubicación geográfica de la entidad (Municipio)
- Parroquias urbanas y rurales
- Total de la población cantonal: Urbana y rural ( en especial población de 0 a 6 años, y de 6 a 15 años, diferenciada por sexo)
- Tasas de crecimiento de la población
- Capacidad de pago de la población ( en la competencia educación)
- Aporte de los padres de familia en el servicio actual.
- Ingreso promedio familiar.
- Costos de la competencia (cuánto debería costar para un servicio eficiente en la cobertura dada y deseada)
- Información del Presupuesto General de Estado (en este caso el gasto histórico que el Gobierno Central financia en el cantón por el servicio educativo)
- Índice de pobreza

#### b) Aspectos políticos

Análisis de la voluntad política del Alcalde y los concejales, sus posiciones e intereses, en contraste con las posiciones e intereses de los actores locales (profesores, padres de familia y líderes comunitarios). \*usar técnica de Mapeo Político. Es necesario también incluir en este punto la posición del nivel central, su disposición para descentralizar y su voluntad política para asumir el proceso y llevarlo a cabo.

#### c) Aspectos organizacionales

Identificar la estructura organizacional del Municipio, el recurso humano, niveles jerárquicos, por unidad administrativa.

Capacidad técnica instalada del municipio

#### d) Aspectos financieros

Me parece que para el caso se adapta lo requerido por la Guía, con el fin de analizar si el municipio se encuentra fortalecido para asumir una nueva competencia. Es importante recalcar el esfuerzo fiscal.

### 2. Diagnóstico operativo, organizacional y financiero del servicio y la institución que lo presta ahora.

#### a) Aspectos operativos del servicio

- Componentes técnicos del servicio

Infraestructura instalada (# de escuelas, # de laboratorios, # de baterías sanitarias), # de profesores, # de administrativos.

- Cobertura del servicio

# de alumnos, # de matriculados, # de desertores, # de repitentes, en el área urbana y rural.

➤ **Calidad del servicio**

Índices de calidad, reflejado principalmente en las pruebas “aprendo”, y en los exámenes regionales de la UNESCO.

➤ **Número de usuarios**

Usuarios actuales del servicio, verificar con cobertura del sistema.

➤ **Potenciales beneficiarios**

Determinar la población entre 0 a 6 años y 6 a 15 años que no está atendida, y su proyección con la tasa de crecimiento poblacional.

➤ **Indicadores de eficiencia operativa**

# de alumnos por profesor, # de alumnos por aula, # de baterías sanitarias por centro educativo, # de laboratorios por centro educativo medio, # de escuelas por sector (rural y urbano desglosado a nivel parroquial, si es posible más).

**b) Aspectos organizacionales**

➤ **El tamaño y tipo de la organización responsable del servicio:** en este caso un análisis del Ministerio de Educación y su delegación provincial.

- Sistemas de contratación y restricciones identificadas especialmente para los docentes.
- Características y restricciones de los principales procesos administrativos.
- Inventario existente y bienes en uso de la delegación provincial.

➤ **Características de los diferentes niveles de gestión**

Número y calidad en la formación, desempeño de los responsables del servicio educativo, sistemas de capacitación y formación.

➤ **Características de los principales procesos:**

Mapeo de la competencia actual y propuesta, desglose de atribuciones y tareas.

**c) Aspectos financieros de los mismos.**

Análisis del presupuesto histórico del Ministerio de Educación. Lamentablemente no se posee en el Ecuador, presupuestos territorializados, pero se puede llegar hasta el nivel provincial, con una estimación para el nivel cantonal.

#### **4. Análisis y diseño de escenarios de alternativas de gestión**

Bajo el diagnóstico realizado, es importante la discusión de las alternativas de gestión, y respondernos a las siguientes preguntas:

- ¿Que actividad asumimos como municipio?
- ¿Estamos preparados para hacerlo? ¿Que implica esa responsabilidad?
- ¿Estamos facultados legalmente para hacerlo?
- ¿Como coordinamos con los otros niveles de gobierno?, etc.

## ANEXO No. 5

### ¿QUÉ SON LAS CONSECUENCIAS?

#### a) Sociales

- ◆ **Mejoramiento de servicios**, es decir cómo mejoraría la calidad de la educación con esta alternativa de gestión. Aquí se puede entrar a analizar los factores sociales que podrían ser beneficiados o afectados por la gestión del servicio indicada en esta alternativa.
- ◆ **Equidad**: ¿La transferencia de competencia educación (y específicamente sus actividades) ayuda a mejorar el acceso equitativo a los servicios por parte de la población (hablamos de la educación básica)?
- ◆ **Rendición de cuentas**. En qué forma es posible tener mecanismos de rendición de cuentas vinculadas a las actividades en una competencia.

#### b) Políticas

- ◆ **Cambios en influencia / poder (relaciones)** al transferir o asumir la competencia: trastornos sobre el ámbito de influencia de la institución y del ministro, prefecto, alcalde.
- ◆ **Se lo puede medir subjetivamente** con base en la cantidad de las decisiones que debe tomar en relación a las nuevas actividades en una competencia.
- ◆ **La incidencia sobre el manejo de recursos** que implica la asunción de una nueva actividad,
- ◆ **y en el mapa de relaciones con otras instituciones**; en este último punto es necesario tener una apreciación de la naturaleza e intensidad de la relación (e.g. relación frecuente de dependencia, relación eventual de coordinación, etc.)
- ◆ **"Votos"**: incidencia potencial sobre la intención de voto, de manera subjetiva; aceptación social y oportunidades de "cortar cintas" en relación con la incorporación de nuevas actividades en una competencia.
- ◆ **Viejos y nuevos actores (cambios en el mapa político)**: identificación de actores políticos y sociales, y su posición frente a la gestión del ministerio, consejo provincial o municipios.
- ◆ **Mapa de resistencias**: se trata de identificar los afectados (internos y externos) por los cambios y proyectar las reacciones que los grupos podrían tener (resistencia activa, pasiva, verbal, de hecho). Se debería también pensar en cómo compensar a los perdedores.

### c) Institucionales:

- ◆ Cuestiones relacionadas con la cultura (general): cambios requeridos en los comportamientos, actitudes y valores con los que funciona la entidad.
- ◆ Estructura y procesos (por competencia): cambios en los departamentos y procesos de la institución. Las preguntas claves son:
- ◆ ¿Qué nuevas funciones (=rol) debe cumplir la institución y cuáles debe dejar de hacer? (*Por ejemplo de ejecutor debe pasar a coordinador*)
- ◆ ¿Qué tipo de actividades involucran estas funciones?
- ◆ ¿Qué actividades en una competencia, en consecuencia, debe abandonar o adoptar?
- ◆ ¿A quién se debe encargar las actividades de una competencia que se abandonan o adoptan?
- ◆ ¿En qué unidades funcionales deben ocurrir estos cambios?
- ◆ ¿Cómo se modifican los programas y áreas de servicios de la institución?
- ◆ Capacidades organizacionales (general):
- ◆ ¿Qué fortalezas generales distinguen a la institución?
- ◆ ¿En qué debería distinguirse la entidad para ejecutar sus nuevas actividades de una competencia?
- ◆ Infraestructura y equipamiento: ¿Qué infraestructura o equipamiento se puede asociar con las actividades de la competencia? ¿Cuáles pueden ser transferidos?
- ◆ Aquí podría entrar si es necesario el rediseño de los procesos de las actividades a asumir, con el fin de conseguir eficiencia y eficacia, así como un cambio real.

### d) Recursos Humanos

Se refiere a los cambios que se va a producir en la vida de las personas de la institución, considerando los siguientes aspectos:

- ◆ Empleados sobrantes o faltantes. En dos aspectos: número de gente (en caso de sobrantes) y perfiles de funcionarios (en caso de faltantes y en términos generales).
- ◆ Necesidades de capacitación, recapitación y reinducción de empleados (destrezas y habilidades necesarias a ser desarrolladas)
- ◆ Liquidaciones estimadas o incrementos estimados en el rubro sueldos y salarios.

### e) Jurídicas

A partir del análisis de la base legal que sustenta la gestión de una competencia, se determinan los requerimientos legales (si los hubiere) para poder transferir o recibir la competencia. Esto es, se debe determinar los cambios en leyes y reglamentos que deben ser propiciados en el futuro, acuerdos ministeriales, ordenanzas u otros instrumentos. Se puede llegar a definir el objeto de dichas reformas o normas.

### f) Financieras

- ◆ **Gestión de tesorería:** Proyectar los cambios que se deben dar en la tesorería para la gestión de ingresos y gastos de la institución. Las consecuencias en este campo pueden derivarse de las capacidades institucionales. Además puede incluir efectos en los procesos de determinación de impuestos y tasas, así como los de gestión de cartera.
- ◆ **Gastos/ingresos actuales y potenciales (presupuesto):** Trabajar una proyección de los cambios en el presupuesto que tendría la institución por la asunción de actividades/atribuciones en determinadas competencias.
- ◆ **Presupuestos vs. balances:** necesidades de entrelazamiento de la gestión contable con la de tesorería. Si es posible se debe analizar la sostenibilidad.
- ◆ **Gestión contable:** Efectos sobre el proceso contable por el incremento de transacciones que implica el gestión de **nuevas actividades en una competencia**.
- ◆ **Costo de nuevas actividades en una competencia:** cálculo de costos de **actividades en una competencia** bajo la orientación de centros de costos (como metodología inicial).

## ANEXO No. 6

### Escenario A: Manteniendo la situación actual:

#### Descripción del escenario

En la actualidad las Direcciones Provinciales manejan la administración de las escuelas y deciden la contratación de personal, en el esquema previsto en la Ley de Escalafón y Carrera Docente. La participación del Municipio es tangencial, derivada del apoyo a la infraestructura escolar. Se prosigue con la aplicación de la Reforma Curricular.

#### Consecuencias sociales

La calidad de la educación dependería de la aplicación de la Reforma Curricular. Si se mantiene la tendencia actual, podría preverse más bien un estancamiento de la calidad. El nivel de participación de los padres de familia es limitado. No hay pasos para la democratización de la educación, o el mejoramiento de la eficiencia administrativa.

#### Consecuencias políticas, institucionales, jurídicas y de recursos humanos

Ninguna de consideración, en tanto el Municipio no se hace responsable de la educación.

#### Consecuencias financieras

Dependerá de la posibilidad del Gobierno Central de mantener el sistema con base en la tributación. Se mantienen inequidades que impiden el mejoramiento, especialmente en lo relacionado con la educación rural.<sup>1</sup>

## ANEXO No. 7

### **ESCENARIO B: Escenario radical.**

#### **Descripción de escenario**

El Ministerio de Educación limita sus roles a la definición de políticas y lineamientos nacionales, más el financiamiento de parte del sistema. Se transfieren a la municipalidad el manejo administrativo y pedagógico del sistema educativo cantonal, a través de la creación de fondos cantonales de educación.

#### **Consecuencias sociales**

Podría promoverse una mayor participación, al menos al nivel cantonal, por parte de los padres de familia y la comunidad, a través de la organización municipal.

El Municipio podría tomar decisiones más pertinentes, que tiendan al mejoramiento de la calidad.

#### **Consecuencias políticas**

La oposición de la UNE sería muy grande, pues el escenario rompe con una de sus posturas más radicales (la relación patronal con el Ministerio).

En ese caso, se requeriría un fuerte compromiso político del Ministerio y del Gobierno Central, especialmente en lo vinculado a las transferencias de recursos.

Habría que considerar el tema de las dos escuelas indígenas, y la postura de los grupos indígenas. Parecería que el impacto sería pequeño (son 9 profesores y 165 alumnos), y sería necesario conocer el grado de radicalización de esas poblaciones.

#### **Consecuencias institucionales**

El Municipio no se encuentra capacitado actualmente para asumir en su totalidad las competencias, como se plantea en este modelo. Se requerirían esfuerzos adicionales para:

- la legitimación del proceso ante la ciudadanía, fortaleciendo la imagen del Municipio en su rol de gobierno local;
- la asunción del personal de supervisión y algún personal de la Dirección Provincial (cuya participación estaría mediada por la cuestión de lugar de residencia);
- la adaptación en el orgánico funcional de una nueva serie de funciones, que requieren un perfil técnico.

#### **Consecuencias en los recursos humanos**

El Municipio debería:

- Asumir más de mil doscientos profesores, ciento veinte funcionarios administrativos y cien personas de servicio.
- Incrementar el personal de la Dirección Municipal de Educación, al menos en 5 personas para el control de personal.

**Consecuencias jurídicas**

Para este escenario deberían modificarse:

- La Ley de Escalafón y Carrera Docente;
- La Ley de Educación.

**Consecuencias financieras**

El presupuesto calculado para el sector educativo de Pimampiro, sobre la base de las asignaciones actuales, es de 161.200 dólares, aproximadamente un 80% del presupuesto del Municipio (calculado en unos doscientos veinte mil dólares).

Aún asumiendo que las transferencias se realicen con puntualidad, el Municipio deberá establecer mecanismos eficaces para el pago de personal.

La magnitud del fondo implicaría la reorganización de la Dirección Financiera Municipal, con al menos un contador específicamente encargado de este fondo.