

Una de las aulas que visité era pequeña, con una maestra y quince estudiantes en pupitres de madera. Los estudiantes estaban resolviendo problemas matemáticos que la profesora había puesto en el pizarrón. Algunos estudiantes trabajaban solos y otros en grupos de dos o tres y luego mostraban sus respuestas a la profesora para que las revisara. La maestra se movía entre los estudiantes revisando los trabajos. Cuando la clase estaba por finalizar, la profesora fue al pizarrón, encaminó a los estudiantes hacia la solución y propuso un problema similar.

Esa fue una de las pocas aulas que visité mientras los estudiantes trabajaban, y donde había mapas de relieve del Ecuador, colgados en el muro. Fue evidente, en la interacción entre la profesora y los estudiantes, que todos estaban inmersos en un trabajo intelectual serio. La profesora compartía con los estudiantes, trabajando con ellos y tenía su escritorio en el medio del aula, pero también se situaba frente a la clase para resumir o prolongar la lección.



La profesora tiene a un estudiante explicándole la solución de los problemas, y dos otros estudiantes mirando.

La tercera aula que visité tenía estudiantes de segundo grado que escribían oraciones que expresen pasado, presente y futuro. En el pizarrón había cajas para ayer, hoy y mañana, al lado de las cuales la maestra iba poniendo frases escritas por los estudiantes (mirar foto contigua).



Los maestros explicaron que lo que estaba sucediendo en la escuela dependió de la voluntad de los padres y profesores, que los profesores antiguos se hubieran quedado en lo mismo de siempre pero que ellos traían nuevas perspectivas para la enseñanza. Dijeron que su meta era preparar a los niños para triunfar en las escuelas de las grandes ciudades y que consideraban que los niveles de educación que los niños estaban recibiendo, eran igual de buenos que en esas ciudades.

Cuando pregunté acerca de las redes escolares, los profesores más nuevos dijeron que no sabían nada al respecto. Uno de los maestros dijo que esto involucraba grupos de deporte de diferentes escuelas en el área. Varios profesores sabían que el director de su escuela iba a reuniones de la red, pero no sabían qué otras escuelas estaban involucradas y estaban claros que eso no tenía nada que ver con su escuela. Los profesores estuvieron de acuerdo en que la idea de una red era buena, pero que tenía que funcionar con comunicación e información.

Esta escuela puede no haber sido típica pero refleja las contradicciones en esfuerzos para mejorar la educación básica. La red escolar, originalmente financiada por el BID, continúa funcionando con el nombre y equipo de empleados, pero a pesar de que cerrará próximamente, casi no tiene relación con la escuela. Ni la red de empleados de la escuela ni el Ministerio de Educación, que proporcionó solo un maestro para una escuela de más de 100 alumnos y una mínima o inexistente supervisión, funcionaron como una fuente de apoyo alrededor de la pedagogía o los recursos.

Fueron los maestros y los padres quienes hicieron la escuela. Más interesante aún fue la habilidad de un grupo de jóvenes maestros para innovar en la práctica dentro de sus aulas poniendo énfasis en la educación personalizada a los alumnos y emprendiendo con ellos verdaderas clases con la meta de prepararlos para que tengan éxito en colegios fuera de la comunidad. Además el profesor y el padre de familia con los que hablé describieron esto como un virtuoso ciclo de innovación. Construir nuevas aulas y proporcionar lo que fue percibido por la comunidad como buena educación, estaba atrayendo estudiantes de fuera de la comunidad a la escuela. En lugar de rechazar este cambio, los profesores y padres parecían estar movilizando su energía para sacar adelante la escuela.

En su libro *Economía de las ciudades*, Jane Jacobs describe cómo las economías y las sociedades innovan. Ella escribe:

“la gente que dirige las actividades del Gobierno en todo el mundo, tiende a buscar soluciones rápidas a los problemas; es decir, soluciones capaces de ser aplicadas en su totalidad en el instante en que se adoptan. Los individuos que trabajan en el Gobierno...no parecen dedicar sus mentes a resolver un problema particular, a menudo aparentemente pequeño, en un lugar determinado. Y sin embargo, es así como pueden empezar las innovaciones de todo tipo” (Jacobs, 1971: 230).

De la misma manera, cuando le pregunté a un maestro qué haría él si fuera ministro de educación, dijo: “usted se refiere a qué innovación llevaría a cabo? Bueno, primero me iría a las escuelas y visitaría las aulas para ver cuál es la realidad, cuáles son los problemas, haría un estudio, y luego, basándome en lo que aprendí, empezaría a trabajar para resolver los problemas”.

Uno de los mejores ejemplos de innovación autónoma en educación es el Movimiento para la Educación Bilingüe en el Ecuador. La educación Bilingüe Quechua-Español tiene sus raíces en el trabajo de las organizaciones de comunidades indígenas, grupos eclesíasticos y agencias no gubernamentales que datan antes de los años 60 y 70. No fue sino hasta 1998 que la Dirección Nacional de Ecuador Indígena Intercultural Bilingüe-DINEIB fue creada al interior del Ministerio de Educación, que muchos de los Centros Educativos creados por la comunidad fueron transferidos al sistema público como escuelas bilingües financiadas. El papel central de la pedagogía en la historia de la educación bilingüe es evidente desde el material secundario en el sistema y desde las conversaciones con maestros y directores de las escuelas, incluso si reconocieron los retos involucrados en la implementación de nuevos modelos de educación.

Según la gente con la que hablé en el Ministerio de Educación, la Dirección Nacional de Educación Indígena Intercultural Bilingüe ha abarcado el concepto de red escolar y ha impulsado todas las escuelas bilingües a participar en las Redes Amigas. En la provincia de Cotopaxi, donde la educación bilingüe en Ecuador tiene sus raíces, hay siete redes escolares. Estas redes cuentan con 92 escuelas y casi 6500 estudiantes. Las escuelas bilingües no son las únicas escuelas públicas en el área; en algunos casos hay escuelas hispánicas cruzando la calle o debajo de las escuelas bilingües. En todo caso, las únicas escuelas en Redes Amigas en Cotopaxi son las que forman parte del sistema bilingüe. La red que visité estaba compuesta de ocho escuelas repartidas alrededor de una amplia área montañosa. Una escuela uni-docente (un maestro), por ejemplo, requiere una hora de camino a pie desde la escuela más cercana.



Los estudiantes de una escuela uni-docente en la Provincia de Cotopaxi juegan ajedrez en juegos donados a la escuela por una organización no gubernamental.

La mayoría de los profesores y directores de escuela que entrevisté en esta red de escuelas bilingües dijeron que el proyecto de las Redes Amigas proporcionaba valiosos recursos, especialmente material didáctico y que apoyaban sus esfuerzos para promover la participación comunitaria en las escuelas. Describieron a las Redes Amigas como una única fuente de fondos para infraestructura y materiales y elogió la buena estrategia para llevar los recursos al lugar en el que deben estar. Independientemente de que una persona involucrada en la red dijo “no hay un apoyo pedagógico de UCP (Unidad Coordinadora de Proyectos), la mayoría de los contactos maneja los recursos.” Los maestros y los directores de las escuelas aclaran que buscan visión y apoyo para mejorar la pedagogía, en donde sea.

Mientras daba una vuelta con el director de la red, para visitar escuelas en el primer día, él me explicaba que el currículo y el enfoque de enseñanza, no únicamente el lenguaje, están hechos para ser distintos en la educación bilingüe multicultural. El ideal del método educacional está basado en Pablo Freire y un acercamiento de Andina, que en parte impli-

ca utilizar herramientas del medio ambiente y de la comunidad para estructurar las lecciones. Él dijo esto:

“Especialmente en matemáticas este acercamiento (Andina) es para resolver problemas, no tratar número fríos, como sumar, que es lo tradicional. Los estudiantes deben ser aprendices activos, no simplemente copiar lo que se les dicta”

Sin embargo, en la práctica, esta es un área en la que se debe centrar la atención, especialmente ahora que están completando su estrategia bajo el proyecto Redes Amigas.

“La realidad es que los profesores han tenido experiencias muy diferentes. Aquellos que vienen de colegios bilingües entienden al menos algo del método; aquellos que fueron a colegios hispánicos tradicionales pretenden utilizar un método de enseñanza tradicional, porque eso es lo que saben.”

Añadió que evidentemente ellos utilizan también capacitación y talleres para ayudar a los maestros a aprender nuevos métodos, pero muy seguido es la experiencia educacional de cada maestro la que da forma a los métodos de enseñanza.

En una de las escuelas que visitamos tuve la oportunidad de observar a un maestro que había llegado a la escuela como resultado de la presión de los padres de familia que querían alguien que reemplazara al antiguo maestro, porque no tenía experiencia. Los alumnos en esa clase, estaban sentados en un semi círculo al frente del pizarrón. Había 10 niños de 3º y 4 grado. El maestro, un hombre joven, con un sombrero verde, estaba frente al círculo. Cada estudiante tenía un cuaderno de notas y la mayoría tenía unas cuantas páginas de periódico en sus pupitres.

El profesor empezó a dar la lección diciendo “OK esto es lo que vamos a hacer, primero vamos a realizar las cuatro operaciones de matemáticas y luego haremos lectura. Encaminó a los estudiantes a realizar sumas de cuatro dígitos en el pizarrón, haciéndoles preguntas, repitiendo, explicando las operaciones. Dejó a los estudiantes trabajar con los números que

estaban siendo utilizados en las ecuaciones. Hizo un ejercicio de preguntas-respuestas sobre los problemas de matemáticas, así todos los estudiantes respondieron juntos. Tengo 10 naranjas, voy a chupar 9, cuántas sobran, tengo 10 naranjas, y le doy 6 a un vecino, cuántas sobran. Los niños se involucraron. Luego dijo “ok ahora ustedes son los maestros y yo seré el estudiante. Todos vamos a trabajar igual”. El primer estudiante pasó al pizarrón, escribió el primer problema y luego empezó a resolverlo con la ayuda del profesor y de los otros estudiantes. Tres estudiantes pasaron al pizarrón, y a cada vez el profesor se retiraba y se sentaba en el puesto del estudiante.



Un estudiante de pie frente a la clase leyendo el periódico en este aula equipada gracias a fondos de BID y proyecto Redes Amigas.

Varias cosas importantes estaban sucediendo en esa aula de clases. Primero el maestro explicó a los estudiantes qué es lo que ellos iban a aprender, un pequeño pero importante paso para ayudarles a entender por qué estaban haciendo lo que estaban haciendo. Segundo, les hizo a los estudiantes crear las ecuaciones que estaban resolviendo. Al sentarse en los asientos de los estudiantes que iban pasando al pizarrón, les obligó a par-

ticipar activamente en el desarrollo de la clase. Esto pareció contribuir a su compromiso con la clase. Y tercero, usó conceptos cercanos a las experiencias de los estudiantes, naranjas y vecinos, para volver reales los problemas matemáticos, volviendo práctica la estructura conceptual que el director de la escuela me había explicado mientras paseábamos por la escuela.



Además este profesor estaba trabajando en la escuela porque los padres de familia habían presionado para tener un maestro con más experiencia en la comunidad. En la reunión con un grupo de padres de familia, un líder de la comunidad y este hombre, de alrededor de 20 años que se describe a sí mismo como un promotor de la comunidad, estaban claro que hay muchas organizaciones en el área local y que la educación es un pilar central. En nuestra discusión yo iba a realizar una pregunta y luego los padres se situarían cerca y discutirían juntos en quechua durante varios minutos y luego volverían, con uno de los padres o el líder de la comunidad como traductor.

Cuando pregunté cómo la educación había cambiado en la comunidad, ellos describieron cómo empezaron un “colegio semi presencial” (lo

que significaba que funcionaba solo los domingos) en la comunidad hacia doce años. [Ahora hay 110 estudiantes y toma 6 años graduarse; tienen más o menos 12 a 15 graduados cada año, y el colegio es totalmente auto-financiado por la comunidad y los estudiantes] “Al principio la gente rechazaba al colegio; pero ahora que han tenido 12 años de experiencia, las ideas de la gente han cambiado.” El líder comunitario dice que “antes decíamos que la tierra era la herencia, pero ahora decimos que la educación es la herencia”. Más tarde me dijo que actualmente él era un estudiante del colegio.

Los padres explicaron que, generalmente, para poder estudiar, la gente joven debe migrar. La mayoría de los que se van son hombres. Su sueño es tener un colegio presencial en la comunidad. Ellos dijeron que quieren que sus hijos vayan al colegio y a la universidad. Hubo un acuerdo general en que las ideas de la comunidad han cambiado mucho, que la gente quiere una mejor educación para sus hijos, pero también que la escuela y el colegio a medio tiempo, no estaban preparando a los estudiantes para lo que necesitaban. Esto era una contradicción, un problema, y los padres dijeron que es por eso que ellos están trabajando para mejorar. Yo pregunté si eran solo ellos los que tenían estas ideas, y ellos dijeron que eran ideas difundidas en toda la comunidad. Me contaron la historia de la petición de profesores más preparados, que algunas veces los maestros vienen a las comunidades y no quieren trabajar; se van en ese momento o antes de que se termine el período escolar. Entonces, la comunidad entera pedía que se les envíe un profesor nuevo para ayudar a que los niños tengan una mejor preparación.



Los padres y el líder de la comunidad discuten una cuestión sobre qué se necesita hacer para mejorar la educación en su comunidad.

En los dos días que estuve en la red escolar, observé una mezcla de una educación centrada en los estudiantes y una más tradicional de dictado y memorización. Compartí lo que había visto con un supervisor en la Dirección Bilingüe, quien pasaba mucho tiempo en esa comunidad. Él dijo que su análisis personal era que había un “sistema único” que estaba profundamente enraizado, que para crear cambios había que crear un sistema intercultural bilingüe que estaba separado, pero que la manera de pensar y la pedagogía se repetía porque los profesores repiten lo que ya han experimentado. Entonces incluso si el acercamiento a la educación bilingüe es diferente, en la práctica, los profesores, incluso en su sistema, regresan a lo tradicional. Es muy complicado cambiar la educación porque es complicado romper los enfoques tradicionales en la mentalidad de los profesores.

A pesar de las dificultades en la creación de un modelo de educación diferente, más universal, es esperanzador ver maestros, directores de escuela y otros, directamente enfocados en resolver problemas relacionados a la pedagogía. Como los profesores jóvenes en la escuela uni-docente en la red norte de Quito, me fijé que había claridad en el propósito, que es esencial para la mejora educacional. Si bien los fondos del BID estaban todavía proporcionando apoyo concreto para el trabajo de las es-

cuelas en Cotopaxi, en los dos casos, el proyecto de redes escolares era distante del punto central del reto pedagógico de preparar jóvenes para un aprendizaje más elevado.



El director de la escuela trabaja con un cuadro de estudiantes de segundo grado en un aula multi-grados. Está usando tarjetas para ayudar a los estudiantes a identificar y sumar números.

Desde cierta perspectiva, la historia de la red bilingüe describe el tipo de proceso que las Redes Amigas han buscado promover. En lugar de dar una aproximación pedagógica, el proyecto del BID estaba proporcionando recursos para que la comunidad desarrolle su propia visión educacional y estrategia. Sin embargo ninguna persona de la red con las que hable pedía que se los dejara solos. Al revés, había un acuerdo de que no sólo la pedagogía era el problema central si no también la mejora de la calidad de enseñanza que es un área en la cual las escuelas necesitan ayuda externa. No obstante a pesar de las metas establecidas para mejorar la calidad, Redes Amigas no fue visto como un recurso pedagógico.

Una de las lecciones de la reforma escolar es que los maestros necesitan trabajar juntos como comunidad profesional para desarrollar prácticas curriculares y educacionales y construir escuelas eficientes. La bue-

na enseñanza no puede estar mandada o manejada pre-empaquetada. El concepto de la red escolar es especialmente valioso en áreas rurales porque significa una oportunidad para los profesores y escuelas de dos espacios para que formen parte de una comunidad profesional más amplia. Lo que se necesita de los proyectos que financian estas redes no es tanto que den un currículo o acercamiento a la enseñanza si no más bien que sean una fuente de visión y apoyo para las prácticas de transformación de la enseñanza. Como la siguiente parte de este documento argumenta, la clave del reto es cambiar nuestra concepción de escuelas (y redes escolares) y verlas como lugares donde adultos, al igual que niños, están enfrentándose al reto de adquirir complejas habilidades. Finalmente esto requiere una combinación de autonomía local y un alto grado de apoyo externo.

Aprendizajes de los maestros

De todos los factores que influyen en el aprendizaje estudiantil, el más importante en el cual la política pública tiene algún control, es la calidad de enseñanza que los estudiantes reciben. Investigaciones que comparan las inversiones en reducir el tamaño de las aulas y otras estrategias para mejorar la educación, sugieren que el dinero gastado en mejorar el conocimiento y las habilidades de los maestros puede producir el mayor beneficio (Greenwald, Hedges & Laine, 1996).

Claro está, no todos los esfuerzos para mejorar la enseñanza son exitosos. Hay una creciente incompreensión sobre la necesidad de un desarrollo profesional que debe ser rico en el contenido de las asignaturas (los maestros necesitan conocer bien lo que están enseñando para poder enseñarlo bien), debe ser continuo y basado en las clases (Nuñez Prieto, 1998; Campos, 1998; Elmore & Burney, 1997). Los eventos de estrategias de capacitación completa que no están vinculados con el aprendizaje basado en las aulas de clase son más propensos a tener un valor muy bajo. A la inversa, la política educacional necesita apoyar a los profesores en la creación de comunidades profesionales fuertes en las cuales su propio aprendizaje continuo sea una norma. Si los profesores no están comprometidos

en desafiar su trabajo intelectual alrededor de su enseñanza, es altamente improbable que exijan un trabajo similar a sus estudiantes (Elmore, 2002; Fullan, 2000).

Esta sección mira el impacto de los proyectos de redes escolares en el aprendizaje de los maestros, cómo los proyectos que promueven el desarrollo de los maestros y de los directores de las escuelas, necesitan ser realizados para mejorar el sistema de capacitación de los profesores. Discute lo que parece ser un consenso en favor de las redes escolares como una manera de crear aprendizaje profesional entre maestros, al igual que el muy difundido acuerdo sobre la necesidad de nuevas maneras de pensar el desarrollo profesional.

Eventos de desarrollo profesional

Los profesores generalmente describen al desarrollo personal como eventos que suceden ocasionalmente o como cursos que toman para aumentar la escala salarial. También dicen que casi nadie revisa sus aulas o trabajos directamente para mejorar su enseñanza. A pesar de que la colaboración entre maestros en un mismo nivel de clase es valorada, parece ser largamente *ad hoc*. No obstante, como con la reforma curricular de 1996, los comentarios de los maestros al igual que su práctica muestran interés en un diferente modelo de desarrollo profesional.

En una escuela en Quito pude participar en dos días de desarrollo profesional que reflejaron muchas de las contradicciones descritas por los maestros. Las reuniones, que estaban enfocadas en evaluaciones, fueron realizadas en la escuela central de una red escolar urbana; sin embargo, solo maestros de esa escuela participaron en la capacitación. Los maestros tenían claro que la escuela tenía poca relación con otras escuelas de la red. Y la directora de la red (que era también la directora de la escuela) me dijo que su trabajo estaba centrado en la escuela central, aunque tenía planes de empezar a trabajar con las otras escuelas.

Durante esos dos días, los profesores dirigieron su propio trabajo juntos, con una intervención mínima por parte de la directora de la escuela y ningún facilitador o presentador externo. En el primer día, la escuela se

terminó a las 11:00 de la mañana y los maestros se reunieron en grupos de cuatro o cinco por grado. Cada grupo se preparó para presentar parte de un texto sobre nuevos conceptos de evaluación. El grupo del que yo formaba parte era responsable de definir evaluación y distinguir entre medición y evaluación. En un punto, una de las profesoras dibujó una figura de un niño con una flecha apuntando a la cabeza como evaluación y el corazón como medición. También dibujó un árbol con ramas ilustrando los diferentes elementos de evaluación. Ella me dijo que los dibujos eran una mejor manera de aprender, más activa, más creativa, nada común. El mejor de los profesores trabajó en un pedazo de noticia que enlistaba los elementos de evaluación y definición:

“Evaluación es un proceso integral y científico para obtener conocimientos, habilidades, destrezas, hábitos de estudio...no es una etapa fija ni final”.

La dinámica entre los profesores, que registró la experiencia de una mujer que había pensado durante tres años en un hombre mayor que se había retirado después de haber enseñado durante cuarenta años y había ahora regresado a la clase, fue cálida y amistosa. Se vio como si hubieran tenido mucha experiencia trabajando juntos, como si les gustara estar juntos. Uno de los maestros me dijo que los grupos de estudio eran comunes y que colaboraban seguido.

La discusión sobre la evaluación en los pequeños grupos y particularmente la lucha sobre la diferencia entre evaluación y medición se llevó a cabo sin ningún estándar común sobre lo que los estudiantes esperaban aprender en cada grado. Tampoco hubo ningún dato sobre el aprendizaje ni en la presentación del día siguiente de los grupos pequeños ni en la de los grupos más grandes. Esto dio a la discusión un aire más abstracto. Los profesores parecían de acuerdo en que la evaluación involucra un proceso interno, sin embargo no estaban claros en qué es lo que estaban evaluando o si era la misma evaluación en todas las clases del mismo grado.

Al día siguiente, en una sala con 25 profesores sentados en sillas alineadas a lo largo de tres muros, un maestro de cada grado presentaba una parte diferente del texto que habían leído. La presentación cubrió la diferencia entre evaluación formal e informal, una demostración de los pasos que componen la evaluación y cómo las diferentes perspectivas pedagógi-

cas (cognitivo constructivista, social cognitivo, tradicional, etc...) definen la evaluación. Casi no hubo discusión después de cada presentación, aunque los profesores aplaudieron por el árbol que la joven maestra de mi grupo había dibujado. Incluso cuando un profesor levantó un impreso que hacía preguntas, fue seguido por un segundo pedazo de papel que daba las respuestas.

La directora de la escuela entró y salió varias veces. En un momento dado, una mujer bien vestida entró y la directora la presentó como la supervisora del área. La supervisora dijo que deberían continuar lo que estaban haciendo, que ella estaba “solamente como amiga de Antonia [directora de la escuela].” Después la directora se puso de pie por primera vez y empezó a hablar sobre el propósito de la evaluación y las obligaciones legales de los profesores de cumplir el currículo. Me percaté que cuando la supervisora entró, la sala se mantuvo silenciosa y le pregunté a la profesora que estaba al lado mío si se había dado cuenta de algún cambio en la sala. Dijo que había tensión, que la supervisora es vista como alguien que está ahí para “calificar” pero con la finalidad de reprimir a la gente.

Después de que la presentación fue completada, una maestra preguntó a la directora si ella podría darles un libro o alguna herramienta para la evaluación. La directora dijo que este año estaban aprendiendo qué es evaluación y que el siguiente año lectivo, el Ministerio de Educación iba a implantar un nuevo sistema de evaluación. La supervisora respondió que todos los cambios no se podían hacer al mismo tiempo, que la antigua manera tradicional consistía en evaluar estudiantes con pruebas, que ahora el trabajo debía estar centrado en el niño, que ahora es calidad no cantidad y que las actitudes de los profesores necesitaban cambiar, incluso si no habían libros o recursos adicionales.

Otro profesor dijo que era muy hermoso lo que habíamos hecho, pero muy tradicional. “¿Cuántos pedazos de papel impreso hemos usado?” preguntó. Criticó a sus colegas por fallar al debatir y al hablar sobre lo que utilizan en sus aulas para evaluar a los estudiantes. Inversamente, dijo, nosotros hablamos sobre la evaluación como algo que llega de otro mundo. El ortodoncista de la escuela dio después un largo discurso sobre la necesidad de auto evaluación. La sesión se terminó sin una discusión sobre los siguientes pasos.

Los profesores que criticaron arduamente el taller dijeron que el método que los maestros utilizaban para educarse ellos mismos, contradecía su visión pedagógica. Estaba describiendo la falta de conexión entre la discusión conceptual de la evaluación y lo que los profesores hacen en el día a día en sus aulas. Este problema se exacerbó por la falta de una conversación sobre lo que los estudiantes deberían saber y ser capaces de hacer, y por la ausencia de datos sobre los logros de los estudiantes, lo que dificultó una discusión concreta sobre la evaluación. La única discusión sobre la coordinación de los maestros en la práctica fue un comentario de un profesor sobre un acuerdo de redondear las notas al momento del cálculo final.

El taller resaltó las dinámicas relacionadas con liderazgo y supervisión. Fue evidente que los maestros en esa escuela tenían experiencia trabajando en colectividad. Eso puede haber sido en parte por el hecho de que ellos no habían tenido un director de la escuela durante el año anterior. El rol de su actual directora, especialmente como una líder educacional, parecía no estar claro. ¿Era su trabajo principal apoyar a todas las escuelas de la red o sólo a la escuela central? ¿Ella era un puente hacia el Ministerio de Educación en búsqueda de información o recursos? ¿Se esperaba que ella lidere a los maestros para repensar cómo ellos evalúan a sus estudiantes? La forma en que ella participó en los talleres de evaluación generó estas preguntas sin que haya una clara respuesta a las mismas.

Si bien la historia y las dinámicas de esta escuela eran únicas, era común en otras escuelas, tanto escuchar confusiones entre profesores sobre el rol del director de la escuela y el director de las redes escolares. Algunas redes tienen un director responsable por la administración y un sub director responsable de la pedagogía. En otros casos sólo hay un director. En casi todos los casos, el director de la red es el director de la escuela central. El director de Redes Amigas explicó que un director de escuela no querría abandonar su posición en la escuela para convertirse en un director de red, porque ese trabajo solo dura por tres años (renovable) y no tienen otra perspectiva profesional. Algunos sub directores describieron su papel como visitar aulas para trabajar con profesores, otros se limitaban a proporcionar materiales y organizar actividades de desarrollo profesional. No escuché consensos sobre el papel de los directores de escuela; algunos maestros describían sus directores como personas involucradas

en el apoyo a los profesores, mientras que otros veían a las aulas de clase como responsabilidad de cada maestro.

El taller de desarrollo profesional en la escuela de Quito proporcionó también un vistazo en las relaciones entre maestros y supervisores. Pareció confirmar los comentarios de los profesores de que los supervisores estaban ausentes de las aulas y se sentían asustados por los maestros. Los supervisores son el vínculo entre el Ministerio de Educación y las escuelas. El hecho de que esta supervisora necesitara ser presentada a los maestros y que luego ella necesitara explicar que estaba ahí solo como una amiga de la directora de la escuela, reforzó la distancia entre el Ministerio y la escuela.

Aunque ni los maestros a los que entrevisté en esa escuela ni los otros dijeron que querían que haya gente que entre a sus aulas para ayudarlos con su enseñanza, ese fue un tema común. Los maestros dijeron varias veces que las actividades de desarrollo profesional carecían de seguimiento y no les proporcionaban herramientas que pudieran usar en sus aulas.



Un director en una escuela bilingüe en la provincial de Cotopaxi, trabaja con estudiantes en cada aula de la escuela una vez al trimestre para evaluar su progreso y la efectividad de sus maestros. Él describe esto como una estrategia que desarrolló para ayudar a los profesores a mejorar su enseñanza.

Redes escolares como comunidades de aprendizaje

Los maestros no sólo hablan a menudo sobre su deseo de tener un tipo de desarrollo profesional diferente, señalan también las redes escolares como una vía para que los maestros compartan sus conocimientos y mejoren su enseñanza. Así mientras casi todos los profesores, al igual que los directores de las escuelas que entrevisté, criticaron severamente la implementación de proyectos de redes escolares y la falta de un seguimiento, no desafiaron el concepto de redes escolares.

Algunos maestros con los que hablé se centraron en los años recientes de las redes escolares como la posibilidad de tener oportunidades para que los maestros compartan sus conocimientos. Como un maestro de una red en Quito dijo: “la parte más valiosa del CEM fue la integración de las escuelas que son parte de la red y la capacitación a los maestros basada en la misma experiencia de los compañeros.” Otra profesora dijo que la capacitación ayudó a llevar la reforma curricular a la escuela.

Como un ejemplo del potencial que la gente ve en las redes para funcionar como comunidades de aprendizaje, es la experiencia con círculos de estudios que traen profesores de diferentes escuelas de la red para que aprendan juntos, los unos de los otros. Si bien los círculos de maestros no eran parte de la propuesta de préstamo original de EB/PRODEC, como la reforma curricular, empezaron a ser vistos por los maestros, los directores de la escuela y la gente involucrada en la implementación de EB/PRODEC, como uno de los componentes más importantes del proyecto:

El director de una red de escuelas urbanas en Guayaquil me dijo que uno de los valores de la red escolar había sido los círculos de estudio, pero luego dijo que habían pasado como dos años desde el último encuentro en la red.

Marta Grijalva, miembro del equipo técnico de EB/PRODEC y profesora de matemáticas en la Universidad Católica de Quito, describe los círculos de profesores como una de las tres contribuciones importantes (junto con la reforma curricular y el sistema de valoración APRENDO). Sin embargo ella también reconoce una corta función en el 2004.

Ernesto Castillo, presidente de la Unión Nacional de Educadores (UNE) enseñaba en una escuela satélite que era parte de una red escolar

de EB/PRODEC en Guayaquil. Él describe cómo la unión denunció “los altos sueldos de los consultores” que manejaban el proyecto, pero dijo también que la ayuda llegó en “la preparación de maestros, y que los círculos de estudio se reunieron, pero solamente cuando había dinero, y después, nada.”

Estos comentarios sobre los círculos de profesores son buenos ejemplos de un consenso más amplio, escuché que las redes escolares podrían jugar un papel más importante ayudando a los maestros a compartir sus conocimientos y aprender juntos para mejorar en la práctica.

Lo interesante en las redes escolares, como vehículos para crear comunidades de aprendizaje, pone en paralelo un acuerdo aparente entre los actores claves en el sistema educativo, sobre la necesidad de descentralizar la planificación educacional en la escuela y a nivel comunitario. La UNE ofreció lo que parecía ser el modelo más claro de equilibrio en la toma de decisiones nacionales y locales (a nivel de la comunidad), una estructura en la cual el 30% del currículo sería definido a nivel nacional, el 50% a nivel local de la comunidad y el 20% a nivel de la institución. Si bien pueden haber diferencias en la contribución relativa de los diferentes niveles, la estructura de la UNE establece un paralelismo entre los comentarios de profesores y los de los directores de la escuela sobre la necesidad de una toma de decisiones local a propósito del currículo y la educación.

Parecía también que hubo un acuerdo de que los padres deberían tener un rol en la toma de decisiones sobre la educación, puesto que ellos y la comunidad saben qué es lo que sus hijos necesitan. Esto está fuertemente apoyado por la Constitución del Ecuador que dice que:

“El sistema nacional de educación incluirá programas de enseñanza conforme a la diversidad del país; incorporará en su gestión estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas. Los padres de familia, la comunidad, los maestros y los educados participarán en los procesos educativos”(Art. 68).

La visión de un desarrollo educacional local presentado en la constitución concuerda no solamente con varios profesores y directores de las escuelas,

si no también con aquellos involucrados en los avances de la educación bilingüe y con la visión de educadores progresistas en Ecuador (Torres, 2001). Dicho esto, es extraordinario que casi quince años después de que los proyectos del Banco Mundial y el BID fueron lanzados, las redes escolares están entre las ideas más controversiales en la educación ecuatoriana y el desarrollo profesional continúa a funcionar como un evento aislado.

Cómo conciben el Banco Mundial y el BID las redes escolares y el desarrollo profesional

Parte de la controversia sobre las redes escolares se deriva del conflicto de las perspectivas en su propósito. Mientras que los maestros generalmente explican las redes en su ideal como un medio horizontal para compartir información y recursos a través de las escuelas, los documentos del proyecto del banco los presentan principalmente como una herramienta vertical para entregar recursos y desarrollo profesional más eficientes que en varias escuelas.

Las redes escolares no son únicas en el Ecuador ni una intervención de los bancos. Los países latinoamericanos, incluyendo Argentina, Perú, Colombia y Chile, han tenido escuelas organizadas dentro de núcleos descentralizados, en las últimas tres décadas, con la finalidad de cambiar los altos niveles de centralización en sus sistemas educativos y el aislamiento de las escuelas rurales (Castro, 2002: 335; Delannoy, 2000; Laverde & Paolucci, 2000; Prada, 1989). Estas estrategias se refieren frecuentemente a la “nuclerización” de la educación. En Ecuador, el esfuerzo para conectar el desarrollo educacional y comunitario en un área geográfica definida tiene sus raíces más fuertes en el movimiento para la educación bilingüe en la Sierra, donde la relación entre las escuelas y las comunidades es la más fuerte. El nombre utilizado para describir las redes escolares en EB/PRODEC y PRONECEB, Centros Educativos Matrices (CEM), fue tomado de un término utilizado para vincular a las escuelas rurales entre sí, bajo el régimen del Presidente ecuatoriano Eloy Alfaro, a finales del siglo XIX.

Si bien la idea de redes escolares data claramente de los proyectos del Banco Mundial y del BID, los bancos junto con el Ministerio Ecu-

toriano de Educación consideran la idea como una herramienta central para mejorar la calidad de la educación básica. Sin embargo parecen haber traído algún significado diferente a la idea de redes escolares, con un énfasis particular por el valor de entregar cosas. Por ejemplo, la propuesta del Banco Mundial para EB/PRODEC define las redes escolares como:

“[A] redes descentralizadas del manejo de las escuelas que van a brindar estos servicios (libros de texto y otros materiales de educación, capacitación de los maestros en servicio, programas de educación para pre-escolar y educación especial para niños necesitados y énfasis para facilidades físicas)” (Banco Mundial, 1991, v)

De manera similar, la propuesta de PROMECEB identifica seis objetivos para los Centros Educativos Matrices, incluyendo “incrementar la supervisión técnica de las escuelas” y “modernizar la gestión administrativa de los establecimientos”, pero ninguna relacionada al potencial horizontal de las redes escolares como un vehículo para compartir el conocimiento entre escuelas y profesores.

Además, la decisión de establecer una escuela central que recibiría recursos adicionales y sería un modelo para el resto de redes socavó el potencial para la colaboración entre escuelas. Como la evaluación final de EB/PRODEC lo anota, la presencia de una escuela favorecida crea, a menudo, conflictos al interior de las redes (Banco Mundial, 2000: 5). Una escuela central contradice la idea de un grupo de escuelas que funcionen como una comunidad de aprendizaje. En mis entrevistas con maestros, era común escuchar perspectivas muy diversas sobre la red entre los maestros de las diferentes escuelas, con maestros de las escuelas centrales se quejan a menudo de que su director fue retirado de sus responsabilidades escolares, y los maestros de las escuelas satélites diciendo que ellos no obtienen la misma información o recursos que la escuela central.

La evaluación de PROMECEB resalta cómo el diseño del proyecto dificultó la interacción entre escuelas y profesores. El informe describe confusiones entre participantes sobre si el propósito de la red escolar era

“centralizar la capacitación de los maestros” o crear una “instancia de comunicación y traspaso de información.” Los autores explican que:

“En realidad la estrategia utilizada hasta ahora por el PROMECEB al generar los CEMs se asocia más a la idea de escuelas en torno a un plantel central que al de una red integrada y que funciona en forma horizontal. De esta manera, en los profesores de las distintas escuelas no está siempre presente la coordinación entre ellos, por sobre la relación con el plantel central, esto a pesar de que las distancias entre las escuelas es muchas veces menor entre ellas que con el plantel central” (Fernández, 1998: 177).

Basado en las tensiones creadas por tener escuelas centrales y satélites, Redes Amigas eliminó la diferenciación entre escuelas. Aunque una escuela sería designada como centro administrativo, en el diseño al menos, esta escuela no recibiría ningún privilegio especial ni sería vista como un modelo para las otras escuelas. Este fue un elemento de una tendencia amplia en Redes Amigas para darle mayor énfasis a la autonomía de escuelas locales.

Sin embargo, los documentos del proyecto Redes Amigas compartían con EB/PRODEC y PROMECEB una concepción de desarrollo profesional como algo que se les entrega a los maestros desde fuera de la escuela, y no como conocimiento y aprendizaje compartido. A la inversa, todos estos proyectos describen capacitación en términos de “meses hombre de asesoría y capacitación” (BID, 1999: 1), el número de profesores a ser capacitados o el número de horas que participarán en el entrenamiento. Y casi siempre describen a personas o entidades externas, usualmente consultores, como agentes primarios en el aprendizaje de los profesores.

Los círculos de maestros, la práctica de desarrollo profesional que profesores al igual que quienes manejaban el proyecto EB/PRODEC que apuntaba a tener mayor valor, no eran parte de la propuesta original del proyecto del Banco Mundial. Tampoco estaban incluidos en la propuesta de Redes Amigas. El desarrollo de círculos de profesores fuera de las propuestas oficiales y la falla para adoptar esta estrategia en los proyectos posteriores es un ejemplo de la contradicción entre la concepción local de redes escolares como comunidades de aprendizaje y la visión externa, predominante al interior de los bancos, de redes de manejo de herramientas.

Los proyectos con fondos prestados están bajo una intensa presión para el gasto de los fondos en actividades mesurables específicas. Sin una meta definida por cambios en el aprendizaje de los estudiantes, el número de profesores capacitados o de horas de capacitación o construcciones en las aulas sirven como un pobre, pero aparentemente necesario indicador de éxito. Con desarrollo profesional, esta presión para evidenciar un incremento en contribuciones, parece tener, en última instancia, una concepción reforzada de desarrollo profesional visto como una entrega de información a los maestros.

El proyecto tampoco parece tener resuelto el problema central de quién es responsable por trabajar con los profesores en sus aulas para ayudarlos a mejorar su enseñanza. EB/PRODEC apoyó la descentralización del sistema de supervisión, un logro importante, pero no cambió el rol de los supervisores en la educación ecuatoriana. Esta falla es evidente, comparando la propuesta para PROMECEB con el informe final del proyecto. La propuesta del proyecto identificó la supervisión, tanto en el Ministerio de Educación como a nivel de las escuelas, como un asunto crítico:

“Fundamentalmente, la acción supervisora se restringe a los aspectos administrativos sin alcanzar jamás los procesos pedagógicos para los cuales no están preparados. Algo semejante sucede con los directores de las escuelas primarias, de los cuales un 67% poseen tan solo título de secundaria” (BID, 1989: 15).

Ocho años después, el informe final en PROMECEB identifica el mismo problema, utilizando un lenguaje similar.

“La supervisión pedagógica, tanto a nivel del Programa como del sistema es una función que requiere de una profunda revisión. La forma en que ella se está ejerciendo dista mucho de acercarse a ser el apoyo calificado y puente entre las redes y la Unidad Ejecutora y/o las Direcciones Provinciales. Los supervisores están muy desprestigiados en lo social (asociados algunos de ellos a corrupción y abuso de poder), y sin ninguna legitimación a nivel pedagógico, ya que están prácticamente ausentes de ese plano. Una excepción la constituyen los supervisores bilingües de la Sierra ecuatoriana” (Fernández, 1998: 176).

El informe no detalla lo que significa “tanto a nivel del Programa” pero parece sugerir que el proyecto también reflejaba ambigüedades sobre quién trabajaba con los profesores en sus aulas.

De la supervisión al asesoramiento

En un caso de mi propia investigación, entré en un aula y encontré un supervisor modelando una práctica educacional para un profesor. Esto fue, como el extracto anterior de las notas de evaluación de PROMECEB, en una escuela bilingüe en la Sierra. La supervisora era alguien que pasaba la mayoría del tiempo en las escuelas rurales de la provincia.

Cuando fui por primera vez a la escuela ví un profesor y una profesora trabajando en la misma aula. La profesora estaba organizando el aula, que contaba aproximadamente con 25 estudiantes organizados en grupos de mesas de diferentes tamaños. Cada estudiante tenía una pieza de papel de construcción al frente de ellos; la maestra, quien luego supe era una supervisora de la Dirección Bilingüe, estaba en el pizarrón dibujando una caja; mientras dibujaba en la pizarra, les hablaba a los estudiantes, sobre todo a propósito de lecciones morales. Cuando entré, ella les daba la espalda a los estudiantes y les estaba diciendo que la gente es pequeña porque no come bien cuando es joven; la gente dice que las personas son pequeñas porque sus padres eran pequeños, pero no es así... Cada persona tiene el derecho de comer carne de vez en cuando; los padres deberían comprar carne en vez de gastar su dinero en trago. Después se repartieron los marcadores, ella dijo que había suficiente para todos; luego dio lecciones sobre solidaridad; en la comunidad nosotros compartimos, si o no; pero la persona que toma prestado algo debe asegurarse de cuidarlo, ¿verdad?

Le hablé a un estudiante que había hecho un dibujo casi perfecto de una vaca en su hoja, aunque la profesora está en la mitad del dibujo de un cuadrado en el pizarrón; ningún otro estudiante había dibujado nada según lo que pude ver. Le pregunté por qué una vaca; dijo que él tenía una vaca. La tarea era dibujar a su familia. Después, mientras íbamos a otra escuela, la supervisora preguntó como se llama cuando un estudiante no sabe los colores de las cosas; explicó que había un niño

que estaba dibujando los animales con los colores equivocados. Yo dije, creativo; y luego le conté la historia del niño que había dibujado la vaca. Era el mismo niño. Más tarde dibujó a toda su familia alrededor de la vaca; pero la vaca era la más querida dijo. La supervisora explicó que esa es la primera tarea de un largo proyecto que se centra en comunicación. Empieza con maestros que entiendan mejor qué es importante para sus estudiantes y cómo se lleva a cabo la comunicación en sus casas.

Me dijo que de treinta supervisores hay dos que salen y visitan regularmente las escuelas. Son castigados por esto, dice, porque la actitud general es que deben quedarse sentados en el escritorio. Su historia y trabajo ilustraron la complejidad de crear nuevos ambientes de trabajo para los maestros. Por un lado, el trabajo de estos dos educadores bilingües en la comunidad parecía estar fuertemente ligado a la práctica innovadora que podría ser vista dentro de las aulas. Sin embargo, incluso dentro del sistema bilingüe, ella describió su trabajo como una anomalía.

Al día siguiente entrevisté a la otra persona que me habían dicho pasaba mucho tiempo visitando las escuelas en el área. Dijo para él, Redes Amigas era importante en la aportación de materiales y en la proporción de dinero directamente a la comunidad, lo cual ayuda al apoyo de la participación, y también en la infraestructura. “Pero hay un pero. Todo esto fue realizado con la misma mentalidad, sin cambiar la pedagogía, entonces los maestros obtienen nuevos materiales, pero no los usan o no los usan de manera diferente, se mantiene una maestra en el pizarrón con un marcador.”

Describió el proyecto de las redes como un cambio en la autoridad en el manejo de los recursos, pero no como un cambio técnico-pedagógico dentro del aula. “Las autoridades nunca visitan la escuela”. Desde su perspectiva, se necesita más ayuda para el aprendizaje de los maestros en el uso de los materiales al momento de la práctica; “más obreros acompañando los maestros en la práctica; y capacitación en el aula, no masificado.” Y el sistema de supervisores no funciona. Sólo fiscalizan, y ni si quiera eso.

Lecciones aprendidas

Dos lecciones principales sobre el aprendizaje de los maestros que surgieron de los proyectos de las redes escolares. Primero las redes escolares necesitan ser vistas como herramientas para compartir conocimientos y recursos en todas las escuelas de una comunidad. Particularmente en áreas rurales, con un amplio número de escuelas uni-docentes, las redes tienen el potencial para crear comunidades de aprendizaje que involucren no solamente maestros si no también padres y otros miembros de la comunidad. Sin un trabajo intenso y colectivo hecho por los adultos, para mejorar su propio conocimiento y su práctica de aprendizaje en el aula, es improbable que los estudiantes aprendan lo que necesitan aprender para tener éxito en un mundo o país constantemente cambiante. Ecuador es afortunado por tener una tradición sólida de esfuerzo colaborador para aproximarse al logro de esta tarea.

La segunda lección importante es que el sistema de supervisión dentro del Ministerio de Educación necesita ser rediseñado alrededor de un grupo de educadores ecuatorianos altamente calificados que tengan por misión ir dentro y fuera de las aulas para trabajar con los maestros. Este trabajo necesita involucrar tanto la pedagogía como el incremento de conocimiento de los maestros, pero sobre todo necesita estar enraizado en la realidad de lo que está sucediendo actualmente dentro de las aulas, en todo el país (Calvo Pontón et al. 2002). La siguiente sección mira el papel del Ministerio de Educación en la reforma de la educación básica, y un punto de inicio evidente es la necesidad de una nueva delegación que gire en torno a la fomentación del aprendizaje de los maestros.

Aprendizajes del sistema

La responsabilidad principal de las partes de un sistema educativo que no tiene contacto directo con los estudiantes en el día a día, es apoyar el desarrollo profesional de los profesores. Los sistemas educativos eficientes apuntan a mejorar las habilidades y el conocimiento de los maestros, no

como un papel designado a un departamento específico (por ejemplo una oficina llamada Capacitación de Docentes en uno de los edificios del Ministerio de Educación en Quito), si no como la misión esencial del sistema (Elmore & Burney, 1997).

No es posible transformar un sistema educativo de un trazo. Para el Ministerio de Educación, la clave es desarrollar la capacidad para aprender desde su propia experiencia y desde las mejores prácticas realizadas en otros lugares, para que así puedan ir mejorando gradualmente en cuanto a cómo operar y reestructurar su misión (Senge, 1990). Es especialmente importante para aquellos dentro del sistema, analizar continuamente datos sobre las habilidades y el conocimiento, tanto de los profesores como de los estudiantes, para luego tener la oportunidad de actuar, basados en el análisis, para mejorar el apoyo a maestros y estudiantes. El mayor defecto en cuanto a esfuerzos para mejorar la educación básica en Ecuador en los últimos quince años, puede ser que los proyectos financiados externamente fueron diseñados de tal manera que se hace extremadamente difícil para el Ministerio de Educación central, aprender de su experiencia.

Esta sección analiza el impacto que han tenido los proyectos del Banco Mundial en el Ministerio de Educación, y en particular en su entendimiento de su rol y su capacidad para apoyar el desarrollo de profesores y escuelas. Cada uno de los tres proyectos plantea crear un cambio institucional dentro del sistema educativo del Ecuador, que sería realizado más allá del periodo de préstamo de cinco a siete años. Sin embargo todos fueron diseñados de tal manera que hizo altamente improbable el fortalecimiento de los sistemas educativos existentes. Esta sección pretende enfocarse en por qué y qué lecciones pueden sacarse para los esfuerzos futuros de rediseño del Ministerio de Educación.

El sistema visto desde la escuela

Hace cinco años terminaron los proyectos originales de redes escolares fundados por el Banco Mundial y el BID. Un total de 45 de las 96 redes escolares involucradas en PROMECEB continuaron participando en

Redes Amigas, mientras que el restante, con 36 redes urbanas creadas por el proyecto EB/PRODEC se mantuvieron en una suerte de limbo institucional. Esas redes continúan, en nombre, y reciben todavía personal para directores, en algunos casos subdirectores, pero operan sin una clara supervisión o apoyo por parte del Ministerio de Educación.

Los maestros y directores de las escuelas en las redes que ya no reciben fondos externos, me contaron una historia totalmente coherente sobre su experiencia durante y después de los proyectos. Durante el período del proyecto, ellos describieron el centro de la actividad del proyecto de redes escolares, como una inversión en la infraestructura de la escuela central. Describiendo este trabajo, la gente, en la mayoría de los casos, dijo que era de baja calidad y sobre preciado y que había demasiada corrupción involucrada. Una directora de una escuela de Guayaquil me llevó a un área detrás de su escuela para ver pilas de pupitres rotos, que dijo, fueron proporcionados con fondos del Banco Mundial pero eran de tan mala calidad que tuvieron que ser botados. Los maestros me indicaban problemas con la construcción con EB/PRODEC constantemente, como techos que se estaban cayendo o pisos que se estaban separando.

Un tema relacionado fue la falla de los proyectos para cumplir con las promesas. Los maestros, en redes de escuelas urbanas me dijeron que a sus escuelas les fueron prometidos talleres que les ayudarían a los estudiantes a preparar manuales comerciales. Las clases fueron construidas por estos talleres, dijo la gente, pero el equipo nunca les fue proporcionado. Los directores de las escuelas se quejaron conmigo de que el gobierno Ecuatoriano no visitó sus comunidades financieras durante o después de los proyectos para proporcionar recursos adicionales a las redes escolares. Por ejemplo un director dijo que durante el proyecto, el Ministerio de Educación debía, supuestamente, designar su escuela como una escuela experimental, pero que esto no fue hecho, por ende la escuela no recibió recursos adicionales.

Cuando los fondos se terminaron, según los directores de las redes con los que hablé, cada red se enfrentó a la cuestión de si continuaría a funcionar con sus propios medios. La directora de una red en Quito dijo que ella creía que de las ocho redes originales en la ciudad, tres todavía estaban más o menos funcionando, dijo que había mucho malestar cuando



Pupitres apilados detrás de una escuela en Guayaquil. Profesores y administradores dijeron que fueron adquiridos con fondos del préstamo del Banco Mundial EB/PRODEC, pero que eran de tan baja calidad que tuvieron que ser botados pocos años después.

los fondos se terminaron. Muchos maestros y escuelas no quisieron continuar. Cuando, más tarde, pregunte a dos profesores por qué su escuela continuaba a formar parte de la red, dijeron que no lo sabían, que para ellos no tenía sentido, pero que yo debería preguntarle al director. Estaba claro, según mis conversaciones con los maestros y directores de las redes, que mientras se les permitiera existir, habría un pequeño apoyo por parte del Ministerio para su trabajo como red.

En el 2004, las redes participantes de Redes Amigas estaban aparentemente transferidas de vuelta al Ministerio de Educación. Es posible que su experiencia sea diferente de la de las redes que participaron en EB/PRODEC y PROMECEB. El equipo del proyecto coordinador y administrador Redes Amigas describió intensos esfuerzos para preparar equipos provinciales para administrar las redes escolares Redes Amigas.

Si bien los comentarios de los profesores y directores de escuelas en Redes Amigas, sugieren que esas escuelas deben enfrentar espacios similares de desafíos y proyectos anticipados. Los profesores me dijeron a menu-



Una clase de primer grado en una escuela de Guayaquil que participa en el proyecto de Redes Escolares financiado por el Banco Mundial EB/PRODEC.

do que eran discriminados en Redes Amigas, que los equipos en las oficinas provinciales les negaban ayuda para ser transferidos a otra escuela o para resolver problemas con algún papel, solo porque pertenecían a las redes escolares. La ambivalencia entre la burocracia existente en el Proyecto Redes amigas generó preguntas sobre si las oficinas provinciales se ocuparían de las redes una vez que los fondos del BID terminaran.

También escuché una gran confusión a nivel de las escuelas, sobre qué pasaría una vez que los proyectos terminaran. El director de una escuela se quejó conmigo sobre la falta de información y comunicación. “Nosotros no sabemos que pasará cuando el programa termine; como ninguna información nos ha sido dada; yo les digo a mis maestros qué pasará la próxima semana o el próximo mes, pero yo no obtengo esa información de la red”, dijo. Comentarios como este parecen negar la noción de que había un plan claro en lugar de la inseguridad de que las redes continúen a funcionar.

Las redes escolares vistas desde el Ministerio de Educación

La visión de redes escolares al interior del Ministerio de Educación es aparente en opiniones y acciones que serían mejor descritas usando un lenguaje pasivo-agresivo. Cuando empecé mi investigación, no estaba claro para mí si CEMs, los fondos de las redes escolares como parte de EB/PRODEC y PROMECEB, todavía existían. El personal del Ministerio de Educación tenía diferentes opiniones sobre esta cuestión pero nadie pudo indicarme la oficina o departamento responsable por el manejo de las redes escolares. Tampoco hubo alguien en el Ministerio de Educación que pudiera proporcionarme una lista completa de escuelas y redes escolares que habían sido creadas por los tres proyectos.

Los empleados del Ministerio se quejaron sobre los altos salarios y generosas cuentas de gastos dadas a los consultores que administraban los proyectos de redes escolares. Dijeron que los bancos ignoraban el talento dentro del Ministerio y que cualquier empleado del ministerio que fuera a trabajar con los proyectos no regresaría jamás porque los salarios del sector público eran demasiado bajos comparados a lo que los bancos pagaban. En una conferencia en Redes Amigas, tuve la oportunidad de almorzar con un grupo de funcionarios de medio nivel del Ministerio de Educación. La discusión oficial en la conferencia estaba centrada en los logros de la iniciativa, pero la conversación en la mesa de almuerzo reflejaba un extremo cinismo sobre el valor de los proyectos con fondos externos. Una persona describió a los proyectos del tipo de Redes Amigas como carros usados, sólo dados al Ministerio una vez que están gastados y no tienen ningún valor.

Este y otros comentarios sugieren que casi no hay propietario de los proyectos de las redes escolares al interior del Ministerio. Es de conocimiento general que el trabajo es realizado cuando hay fondos fluyendo, que hay un apuro por gastar el dinero al final de los proyectos y que nada sucede cuando el dinero se acaba. Y aparece una aceptación de que los bancos continúen prestando dinero incluso si no hay seguimiento.

Cambio institucional

El cinismo con el que diferentes actores al interior del sistema ecuatoriano de educación miran los esfuerzos externos de financiamiento para mejorar la educación básica, parece equilibrarse con la manera en que el proyecto es manejado.

En 1990 el Banco Mundial, el BID y el gobierno del Ecuador exponen un cambio fundamental en el sistema de educación pública en el país. Decidieron invertir más en la creación de un modelo de redes escolares marginales urbanas y rurales como un primer paso hacia hacer de esas redes una estrategia universal. La propuesta del Banco Mundial dijo que “el enrolamiento total en las escuelas, para ser incluida en el proyecto debe ser 345,000 o un estimado del 75% de enrolamiento público en las áreas de bajo ingreso” y que “en última instancia el concepto será extendido a todas las partes del país.” (Banco Mundial, 1990: 65)

Los documentos de las propuestas de EB/PRODEC y PROMECEB critican duramente el liderazgo y manejo de habilidades del Ministerio Ecuatoriano de Educación y define como una meta principal el fortalecimiento de la capacidad del Ministerio para operar en el sistema educativo. La propuesta del Banco Mundial propone “fortalecer la toma de decisiones y el manejo de las instituciones públicas involucradas en la educación básica” (BID, 1989: 15). Basados en este análisis, los proyectos incluyen componentes nacionales diseñados para mejorar la capacitación de los maestros (PROMECEB), para crear un sistema nacional de asesoría a los estudiantes (EB/PRODEC) y para mejorar la planificación, la organización del presupuesto y la política pública de desarrollo al interior del Ministerio.

A pesar de que la meta era el “fortalecimiento de las instituciones” hubo una decisión estratégica hecha por quienes diseñaron EB/PRODEC, PROMECEB y Redes Amigas, para crear entidades de administración diferentes para cada proyecto fuera de la estructura organizacional del Ministerio de Educación existente. Según los ecuatorianos involucrados en el diseño del proyecto, este fue un requisito de los bancos. Esta gestión paralela fue diseñada para ser controlada en conjunto con el Ministerio de Educación y el banco que financió el proyecto. Así, mientras EB/PRODEC y PROMECEB eran lanzados, casi al mismo tiempo, con las mis-

mas metas y estrategias, cada proyecto tenía una organización responsable separada para su implementación. Y según los participantes, estas organizaciones competían no solamente con la estructura burocrática existente en el Ministerio, si no entre ellas mismas.

La razón para crear estructuras paralelas bajo el control conjunto de bancos y el Ministerio no está en ningún lado explicada directamente en las propuestas del préstamo. La conclusión más obvia es que ni el Banco Mundial ni el BID confiaban en el Ministerio de Educación para llevar a cabo exitosamente proyectos de reforma complejos, o para gastar fondos apropiadamente. Si bien la consecuencia de la decisión de manejar los proyectos directamente fuera del Ministerio de Educación, parece haber sido que el proyecto debilitó, en lugar de fortalecer, la capacidad institucional de los sistemas de educación. La estrategia de financiamiento de una estructura paralela pudo haber tenido merito si la meta hubiera sido para que esa estructura reemplace el sistema ya existente, pero esos eran proyectos limitados en el tiempo, diseñados de tal manera que su trabajo sería transferido de vuelta al Ministerio de Educación una vez que los fondos del proyecto terminaran.

La evaluación final de EB/PRODEC y PROMECEB aclara los problemas creados por la manera en la que esos dos proyectos fueron manejados. En su evaluación de su mismo proyecto, el Banco Mundial se da a sí mismo una evaluación insatisfactoria por el diseño del proyecto basado en "diseño institucional excesivamente complejo y provisión inadecuada para superar la frágil capacidad institucional de implementación de las agencias. La evaluación continúa diciendo:

"La fragilidad debió haber sido superada para el establecimiento de unidades de implementación de un proyecto independiente (PIUs). En el evento, tres PIUs separadas fueron establecidos (uno para cada uno de los componentes o actividades principales). En varios puntos durante la implementación, uno o más de los PIUs fueron vistos por las autoridades ministeriales correspondientes, como apoyo técnico para las decisiones políticas; otras veces, los PIUs fueron vistos como paralelos a, e incluso como competitivos con el ministerio" (World Bank, 1999: 8) [énfasis agregado]

A pesar de que los autores de la evaluación están esperanzados en que las estrategias emprendidas como parte del proyecto EB/PRODEC serán continuadas por el Ministerio de Educación, también implican reconocimiento de cómo la utilización del manejo paralelo de unidades, crean apuros al final de los proyectos para transferir responsabilidad al Ministerio.

“El Ministerio de Educación decidió continuar con el modelo Redes CEM y expandir su aplicación. La única naturaleza de las Redes requiere una capacidad especial de vinculación dentro del MEC, que provea un ancla institucional una vez completado el proyecto. Los esfuerzos para crear vínculos efectivos en MEC, empezaron el último año de implementación, pensando que no estaba completamente establecido antes de que el proyecto sea completado” (Banco Mundial, 1999: 11) [Énfasis agregado].

La evaluación final de PROMECEB es más directa sobre los conflictos creados por el proyecto. El informe dice que a pesar del potencial de la estrategia, el diseño original no tomó en consideración los conflictos que una propuesta como esa podía crear. Los autores describen más específicamente un elemento de este conflicto:

“Una situación de conflicto que PROMECEB heredo desde su origen proviene de su constitución como entidad ejecutora autónoma de MEC, desplazando a los actores tradicionales. La dependencia burocrática que tradicionalmente (ha tenido) a su cargo la administración y gestión de la educación rural...se sintió excluida, marginada y relegada al desempeño de funciones de segunda categoría” (BID, 1998: 87).-

La tensión entre el Ministerio de Educación y el proyecto de unidades de administración se deriva de varios factores, incluyendo el hecho de que los miembros del proyecto pagados por los fondos prestados por el Banco Mundial y el BID ganaban muchas veces más, que los empleados del Ministerio, y tenían acceso al gasto de cuentas y recursos administrativos mucho más importantes. La creación de una estructura paralela de fondos también crea la apariencia, y a veces la realidad de que la política de evaluación y manejo está siendo llevada por los bancos en vez de por el gobierno ecuatoriano. El informe final de PROMECEB describe un ejemplo del poder de pelea entre prestamistas y prestatarios que caracterizó al proyecto.

“Los entrevistados coincidieron en que hasta 1995 gran parte de las dificultades del PROMECEB estuvieron asociadas con la presencia de uno de los sectorialistas del BID quien manejaba de manera directa e indiscriminada la unidad ejecutiva...el señor se creía que estaba en una hacienda...mandaba directamente a la gente de la unidad.” (BID, 1998: 84).

Incluso, en menor grado la inversión directa del BID describió en la evaluación de PROMECEB, el manejo de los proyectos de redes escolares fuera de la estructura existente del Ministerio de Educación fortaleciendo la creencia que la política inicial se mantiene con los bancos y no con el gobierno. Porque estos proyectos representan la más importante reforma estratégica en los últimos quince años, es posible concluir que a pesar de las metas oficiales de construir una capacidad política, su último resultado fue socavar el papel del Ministerio en la reforma del sistema educativo.

Si bien el Banco Mundial no fundó un segundo proyecto de redes escolares, el BID sí lo hizo, y en lugar de diseñar la continuación del proyecto para ser manejado con más cercanía al interior del ministerio, Redes Amigas abandonó las metas de la reforma institucional que estaban centradas en los dos proyectos anteriores de redes escolares. A diferencia de EB/PRODEC y PROMECEB, Redes Amigas no tuvo un componente de reforma nacional, se enfocó exclusivamente en aproximadamente 20% de estudiantes rurales parte del grupo estratégico de asistencia bajo el proyecto. Y para una extensión mucho mayor que la de los dos proyectos, este operó independientemente del Ministerio de Educación. La lección aprendida de los problemas de implementación de proyectos de redes escolares parece ser que la mejor manera para tener éxito fue tomar un número de escuelas y manejarlas, en lo posible, fuera de la estructura existente del sistema educativo.

Redes Amigas es frecuentemente criticada por maestros y sindicatos de profesores como una privatización o una estrategia con una agenda escondida de privatización. Dado que las escuelas en las redes creadas, entender Redes Amigas, continúan siendo escuelas públicas, fundadas con dinero del Ministerio de Finanzas, el argumento de privatización puede no ser enteramente justo (particularmente desde que el sistema entero se caracteriza por un grado de privatización en la cantidad de dinero que los

padres deben pagar para cubrir salarios de los maestros en las escuelas). Pero la crítica a Redes Amigas refleja lo que parece ser un sentido genuino de que el proyecto se ha interrumpido en un conjunto de escuelas por una iniciativa especial sin una clara estrategia para llevar el sistema entero hacia delante.

Redes Amigas ha sido llamada la reforma estratégica de educación primaria en Ecuador (hay un amplio logo de Redes Amigas al lado del nombre del Ministerio de Educación y Cultura en la sede del ministerio). La falta de una planificación que traduzca su experiencia en una política más amplia, aparece para contribuir a un sentido de desviación en la política educacional y un encaminamiento hacia el horizonte de lo que es posible.

Cuadro 1 Distribución de estudiantes de la educación básica por tipo de red escolar		
Área	1992-1999	1999-2004
Escuelas rurales	PROMECEB 96 redes, 1,940 escuelas 133,655 estudiantes	Redes Escolares rurales 51 redes, 1,000 escuelas, 70,000 estudiantes)
	Aproximadamente 620,00 estudiantes rurales outside school networks	Redes Amigas 185 redes, 2,224 escuelas 136,019 estudiantes
		Aproximadamente 550,000 estudiantes rurales outside school networks
Escuelas rurales	EB/PRODEC 36 redes, 700 Escuelas Aprox. 200,000 estudiantes	Redes Escolares urbanas 36 redes, 700 Escuelas Aprox. 200,000 estudiantes
	Aproximadamente 600,000 estudiantes urbanos outside school networks	

La ausencia de una estrategia más amplia es evidente en la falta de claridad sobre lo que pasará con las redes escolares que no son parte de Redes Amigas. Esas redes abarcan 300 000 estudiantes (ver gráfico 1). Los esfuerzos actuales para transferir Redes Amigas todavía no se dirigen al estatus de las redes existentes actualmente que son administradas por el Ministerio. Como el proyecto de las Redes Amigas llega a su término, hay tres grupos diferentes de redes escolares y ninguna estrategia general sobre cómo relacionan la una con la otra o con el resto del sistema educativo. No solo que esas redes tienen escaso o inexistente contacto entre ellas, sino que parecen estar compitiendo por la atención del Ministerio.

La tensión entre los diferentes tipos de redes escolares fue ilustrada para mí, mientras estaba sentado en la oficina de una red escolar rural que no hacía parte de Redes Amigas. Le dije al director que no podría regresar a la escuela la semana siguiente porque estaba asistiendo a una conferencia de Redes Amigas en el Swiss Hotel en Quito. Él me preguntó si él podría asistir; yo dije que podría llamar a la Unidad Coordinadora de Proyectos (que dirige Redes Amigas) para preguntarles. Entonces, tomando el teléfono, llamé a un miembro del equipo de empleados que me dijo que no, que ellos (gente de CEMs) han sido nuestros mayores oponentes. Esta interacción me mostró cuán difícil es para las diferentes partes del sistema educativo aprender de la experiencia de cada proyecto, cuando esos proyectos están manejados, cada uno de forma independiente.

La naturaleza fragmentada del sistema educativo en el 2004 va mucho más allá de una confusión sobre la naturaleza de las redes escolares. Casi cincuenta años después de que los primeros proyectos fueran lanzados para fortalecer el sistema de educación básica, la inversión pública en educación como porcentaje del total de la economía ha decaído, los salarios de los maestros tienen niveles bajos, casi no hay inversión anual en libros, materiales e infraestructura, las matrículas en la educación privada se han incrementado significativamente y las tensiones entre el Ministerio de Educación y la UNE son extremadamente altas. En diciembre, la UNE y el Ministerio alcanzaron un acuerdo que terminó con cuarenta días de paro nacional de maestros.

Si bien muchos de los conflictos entre el Ministerio y la UNE han sido sobre los salarios y los niveles de inversión en educación, los proyectos de

redes escolares han sido un punto clave de tensión. EL tercer párrafo del acuerdo que terminó con el paro del 2003 dice que “el Ministerio de Educación realizará una auditoria integral a los Proyectos y Programas Educativos con financiamiento externo, particularmente el denominado Redes Amigas, precautelando la vigencia de los derechos de los docentes.” Los proyectos de Redes Escolares no son la única causa del conflicto en el sistema educativo, pero sería difícil argumentar que han contribuido para la creación de un mayor consenso, entre actores claves, sobre cómo actuar con mejoras en la educación.

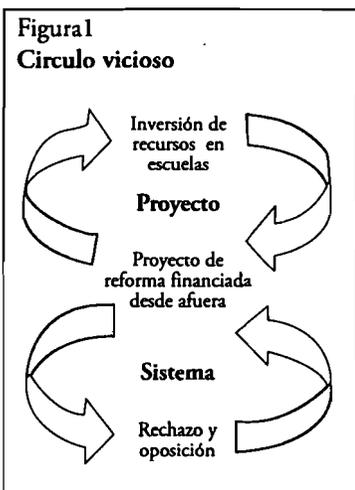
Redes Amigas parece haber tenido mayor efecto de polarización. El sindicato ha desafiado, sin mayor éxito, en un juicio y ha sido un crítico tanto a nivel local como nacional. Funcionarios de UCP y del BID involucrados en Redes Amigas señalan al sindicato como un obstáculo para reformar y argumentan que una vez que los maestros tengan experiencia con el proyecto, vendrán a apoyarlo y rechazarán las posiciones del sindicato. No obstante, está claro que la estrategia es implementar reformas sobre o en torno a las oposiciones del sindicato, en lugar de encontrar una manera de trabajar, basada en un consenso. Si bien esta estrategia puede funcionar en un espacio definido de escuelas, es improbable que proporcione una respuesta para llevar adelante al sistema, particularmente si el enfoque principal es actualizar los conocimientos y habilidades de los maestros.

La cuestión del papel del sindicato en la reforma educacional es compleja. Lo más importante de la estrategia pública, para el sindicato es la reforma educacional. Aunque mucha gente involucrada en el sistema educativo dice que el sindicato es el obstáculo principal para el cambio. Otros dicen que es utilizado como chivo expiatorio por los líderes políticos que están poco dispuestos a invertir recursos y capital político en el sistema de educación pública. Muchos de los maestros a los que les pregunté sobre el sindicato dijeron que si bien ellos diferían con sus políticas (alineamiento con un partido político izquierdista) o estrategias, lo veían como su mejor defensa para proteger sus derechos.

En mi entrevista con el presidente del sindicato me sorprendió la cantidad de negociaciones y colaboración que, aparentemente, se estaba dando entre el sindicato y el ministerio, a pesar de la percepción pública

de que los dos estaban en guerra. El presidente del sindicato acababa de llegar de una reunión en el ministerio y me enseñó un paquete de iniciativas nacionales que le había dado el Ministro de Educación, como planear un tercer foro nacional de educación en julio del 2004. El sindicato apoyaba muchos de estos proyectos y el presidente del sindicato me dijo que él había tenido buenas relaciones con los cuatro ministros de educación que habían ocupado el cargo durante el año pasado.

Aunque cuando pregunté sobre la delegación del Banco Mundial que estaba en Ecuador esa semana, dijo que no sabía nada sobre eso. Reclamó que “nunca nos dicen sobre los proyectos externos, nunca nos dicen ni siquiera que los están considerando, sólo los hacen en secreto y luego nos dicen cuando están listos para que seamos conejillos de indias”. Sus comentarios y aquellos de los maestros que dijeron que ellos no eran consultados en el desarrollo de los proyectos de redes escolares, genera la pregunta de si las vías por las cuales los proyectos financiados externamente son diseñados e implementados pudieran estar agravando las tensiones entre el sindicato y el Ministerio de Educación. Dado el poder del sindicato nacional de profesores, es difícil imaginarse obtener contribuciones de los profesores sin comprometer al sindicato y sin un nivel de transparencia más alto en el diseño y manejo de proyectos externos.



Sistema de lecciones

La decisión de diseñar proyectos de préstamo sin un involucramiento significativo por parte de los maestros y dirigiéndoles hacia entidades paralelas ha reducido claramente su valor para el sistema de educación ecuatoriano. El diseño contribuye a un círculo vicioso en el cual las iniciativas y estrategias empleadas por los proyectos, fueron rechazadas por el sistema educativo y abandonadas una vez que los fondos de préstamo se

agotaron. Esta dinámica es similar a procesos que Peter Senge identifica en el entorno corporativo, en el cual una iniciativa piloto, produce un ciclo de rechazo en el resto de la organización (Senge, 1990). El ciclo está diagramado en la figura 1. Con esos funcionamientos dentro de la iniciativa se cree que se está creando un modelo para el resto del sistema, y no se puede entender por qué no son vistos de maneras positivas. Sin embargo a pesar de que pueden haber buenas intenciones, el tratamiento especial recibido por esa iniciativa y el aislamiento generan, resentimiento y enojo impiden una comunicación. La dinámica es especialmente problemática en proyectos como EB/PRODEC, PROMECEB y Redes Amigas porque esas tensiones hacen casi imposible para esos sistemas, aprender de la experiencia del esfuerzo piloto.

Era evidente que había serias fallas en la gestión en los tres proyectos de redes escolares. Cada una debía ser reestructurada y experimentada en liderazgo en diferentes momentos. Por ejemplo, en el 2003, la unidad que manejaba Redes Amigas tenía cinco directores ejecutivos diferentes. Estaban también operando durante un tiempo en el que el Ecuador experimentaba altos niveles de inestabilidad política. No obstante, muchos de los problemas en el manejo de los proyectos eran dinámicas predecibles asociadas con reformas de la institución pública (Girishankar, 2001:4). Condiciones como la inestabilidad dentro de las empresas del sector público, la tendencia de los políticos a utilizar los sistemas de educación como fuente de trabajos y contratos y los largos períodos que se requieren para producir cambios en la práctica en las aulas, son partes intrínsecas de la reforma en las escuelas, no como una persona con la que hablé que sugirió flujos de cultura trágicos.

Los documentos de propuestas del Banco Mundial y BID reconocen varios de los riesgos asociados a un mayor esfuerzo para mejorar la calidad de la educación básica. En lugar de moverse hacia esos peligros, como Senge sugiere, las organizaciones necesitan hacer, si quieren crear una cultura de aprendizaje. Los proyectos fueron diseñados para sortear dos de los problemas más importantes a los que se enfrenta el sistema, la fragilidad del Ministerio y la falta de consenso en una reforma entre el Ministerio y el sindicato. Este no debió ser un problema teniendo la meta de reemplazar la estructura del Ministerio con un nuevo modelo

creado y probado en los proyectos de redes escolares. Pero esta nunca fue la meta e inevitablemente los proyectos de fondos prestados llegaron a un final sin haber tenido mucha influencia en la estructura regular para administrar las escuelas.

La investigación en las dinámicas organizacionales sugiere que una mejor estrategia hubiera sido invertir directamente en el Ministerio de Educación y dirigirse al sindicato como a un socio necesario. Si bien esto hubiera retrasado algunos aspectos del proyecto, a largo plazo, probablemente hubiera ayudado a construir la capacidad del Ministerio. Diseñando los proyectos como lo hicieron, el Banco Mundial y el BID junto con los socios ecuatorianos, cambiaron la iniciativa política del Ministerio hacia las unidades paralelas de manejo. Intencionalmente o no, esta dinámica refuerza, para muchos observadores, la percepción de que la meta final de los proyectos de préstamo es deteriorar o desmantelar el sistema público antes que fortalecerlo. Poniendo a la inversa el ciclo vicioso que parece estar minando al sistema de educación pública, se requiere repensar cómo los proyectos externos están diseñados y cómo el Ministerio de Educación define su misión. La sección que viene a continuación, hace una serie de recomendaciones concretas basadas en la experiencia de los proyectos de redes escolares.

Conclusiones y recomendaciones

- Las iniciativas futuras para mejorar la calidad de la educación deberían tener en su núcleo, una visión institucional fuerte, que incluya un dictado final como una práctica educacional. Los esfuerzos para mejorar la educación necesitan estar basados en un análisis cuidadoso de lo que está sucediendo actualmente dentro de las aulas y debe proporcionar una estrategia creíble para cambiar las interacciones entre maestros y alumnos. El enfoque en la pedagogía no puede ser uno de un sinnúmero de metas, sino que necesita ser el objetivo alrededor del cual todas las otras acciones se resuelven. El consenso de reforma curricular de 1996 proporciona un punto de partida poderoso para cambiar las prácticas educacionales en todo el país; la clave es explotar la con-

tradicción entre un apoyo extendido para este currículo y la realidad de la educación en las aulas.

- El sistema actual de supervisores dentro del Ministerio de Educación debería ser rediseñado. El papel de los supervisores, como está actualmente estructurado, casi no proporciona ningún valor para la mejora de la instrucción. Los supervisores deberían ser reemplazados por un cuerpo de educadores ecuatorianos talentosos, quienes trabajarían yendo a las clases y trabajando con los maestros para incrementar su conocimiento sobre lo que ellos están enseñando y sus habilidades en la enseñanza a gente joven de una manera activa y comprometida. Estos profesores maestros deberían observar y proporcionar retroalimentación y jugar un papel para una enseñanza eficiente. Deberían ser un elemento clave para llevar reformas curriculares a las aulas de clase.
- El Ministerio de Educación necesita una nueva delegación/misión. A pesar de que esto no va a cambiar de la noche a la mañana, el Ministerio necesita fijarse en que su propósito principal es incrementar las habilidades y conocimiento de los maestros. Los pasos prácticos hacia esta meta incluirían un análisis de las fortalezas y debilidades de enseñar en diferentes tipos de escuelas y áreas del país y una revisión de las actividades actuales en las que el Ministerio está involucrado para promover el desarrollo profesional. Un cambio en el sistema de supervisión sería un componente importante para reestructurar la misión del Ministerio.
- El Estado ecuatoriano necesita hacer una inversión financiera mucho más grande en la educación pública como una precondition para mejorar la calidad de las escuelas. Sin doblar e incluso triplicar los salarios de los maestros, es improbable que la calidad de educación pueda ser incrementada a lo que se necesita para conocer un desarrollo real en el país. Esto no quiere decir que otras reformas deben ser puestas de lado hasta que más dinero sea invertido o que el dinero sea traspasado para un mayor aprendizaje de los estudiantes. En todo caso es esencial tener una política franca y una discusión política sobre lo que se les puede

pedir a los profesores para que cambien su práctica tomando en cuenta que los salarios dejan a la mayoría de maestros viviendo en niveles de pobreza y varios necesitan trabajar en dos o tres lugares para mantener a sus familias. También hace falta un compromiso financiero para adquirir libros y material didáctico.

- Las redes escolares deberían ser una política o eliminadas como estrategia. Después de casi quince años, no hay razón para que las redes escolares existan como una fracción de las escuelas, ni para que haya tres tipos diferentes de redes operando independientemente una de la otra. Si las redes escolares tienen un valor, lo que creen la mayor parte de las personas a las que entrevisté, debería haber una política de que todas las escuelas sean organizadas en redes y que esas redes estén apoyadas por el Ministerio de Educación.
- La descentralización sólo es posible si es acompañada de responsabilidad. Esto quiere decir que hace falta un acuerdo básico de lo que la gente joven espera aprender y hacer en cada grado, en cada lugar del país. Hay una sala para la innovación local y la definición del currículo, pero sin un estándar con el cual los actores locales sean responsables, no hay sentido en descentralizar la autoridad. La responsabilidad necesita ser aplicada a los estudiantes, maestros, administradores, líderes políticos y bancos. Un paso concreto y lógico sería resucitar el examen APRENDO y buscar maneras en las que podría ser aplicado más generalmente dentro de las escuelas, para dar a los maestros una retroalimentación a sus esfuerzos para mejorar la enseñanza.
- Reconsiderar los futuros proyectos de préstamo. Hay un fuerte argumento de que el sistema educativo en el Ecuador no necesita proyectos de préstamo adicionales del Banco mundial y BID, que a estas alturas, sería mejor diseñar y financiar una reforma local. La experiencia con los tres proyectos en los últimos quince años ha dejado un mayor espacio de credibilidad. No está claro si los nuevos proyectos, incluso si su diseño es más efectivo, vayan a tener el apoyo necesario de los actores clave, especialmente los proyectos financiados en los que

es necesario que se encuentren dos criterios: (a) que haya un proceso público para identificar las metas y estrategias para que los actores claves, incluyendo los profesores del sindicato se adhieran a los nuevos proyectos; y (b) que la inversión sea directamente del Ministerio, no en unidades de manejo separadas.

- La cuestión de la educación secundaria necesita ser dirigida. Debería haber una política clara sobre si los jóvenes pretenden acabar la educación secundaria. Si las redes escolares continúan a ser una importante estrategia organizacional, entonces la relación entre colegios y esas redes, necesita ser claramente definida.
- Escapar del círculo vicioso que caracteriza el sistema educativo requiere una participación activa de actores sociales nuevos.

Hay varios actores que podrían transformar las políticas de educación. Incluyen

- Padres, que están bien organizados a nivel de las escuelas, pero no tienen una voz en el ámbito nacional
- Gobiernos locales, que tienen una experiencia considerable en las batallas gubernamentales de la década pasada, tienen una pequeña o inexistente agenda educacional (las municipalidades pueden no tener la capacidad de manejar escuelas, pero tienen influencia política y algunos recursos que podrían ser aplicados al sistema educativo).
- Movimientos indígenas que muchas veces aparecen como interesados únicamente en la educación bilingüe, pero tienen una visión pedagógica que podría ayudar a transformar enteramente el sistema.
- El sector privado que tiene una gran influencia en la participación en la calidad de la educación, pero no ha brindado una asesoría que invierta en la educación y apoye sus intereses económicos.

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

Appendix

Lista de los entrevistados

Marta Grijalva, Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Víctor Hugo Vinuesa, Ministerio de Educación y Cultura
Germán Parra Alvarracín, Unidad Coordinadora de Proyectos MEC-BID
Juan Pablo Bustamante, UNICEF-Ecuador
Baudouin Duquesne, Banco Interamericano de Desarrollo
Ernesto Castillo, Unión Nacional de Educadores
Susana Araujo, Ministerio de Educación y Cultura
Marcia Gilbert de Barba, Consejo Municipal de Guayaquil
Roberto Arauco, Dirección Bilingüe
Siete directores de redes escolares *
Veinte y dos directores de escuela*
Profesores de escuelas de las redes escolares*
Padres de familia de las escuelas de redes escolares*

Visitas a escuelas de las redes*

Quito CEM-EB/PRODEC
Quito CEM-EB/PRODEC
Guayaquil CEM-EB/PRODEC
Pichincha-CEM-PROMECEB
Pichincha-Redes Amigas
Pichincha-Redes Amigas
Cotopaxi-Redes Amigas (Bilingüe)

* Los nombres y las locaciones exactas no están listados para proteger la confidencialidad.

Bibliografía

- APRENDO (1998). *Resultados nacionales de la aplicación de las pruebas APRENDO 1998 (Redes CEM del EB/PRODEC)*. Quito: Ministerio de Educación y Cultura.
- _____ (1999). *Factores asociados al logro académico*. Quito: Ministerio de Educación y Cultura.
- Banco Mundial (1990). *Ecuador: Estrategia del sector social para los noventa*, Reporte No. 8935-EC. Banco Mundial, Noviembre 28.
- _____ (1991). *Informe de Evaluación del Personal de EB/PRODEC: Baja Calidad de la Educación Básica*, mimeo, Quito.
- _____ (2000). *Evaluación final de EB/PRODEC*, mimeo, Quito.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1986). *Informe de Proyecto, Ecuador: Programa de Educación Técnica Vocacional (PROMEET II)*. BID EC-0128.
- _____ (1989). *Informe de Proyecto, Ecuador: Programa de Mejoramiento de la Educación Básica*. BID EC-0035.
- _____ (1993). *Propuesta del Proyecto Redes Amigas*, Ministerio de educación y Cultura del Ecuador, mimeo, Quito.
- _____ (1998). *Informe de evaluación final de PROMECEB*, Ministerio de educación y Cultura del Ecuador, mimeo, Quito
- _____ (1999). *Anexo A, El Programa, Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales*. BID EC-1142/OC.
- Calvo Pontón, Beatriz; Zorrilla Fierro, Margarita; Tapia García, Guillermo y Conde Flores, Silvia (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: Prácticas, desafíos y reformas*. París: UNESCO.
- Campos, Magaly, R. (1998). Reforma educativa en el Ecuador y la Red Nacional de Formación y Capacitación Docente. *Revista Latinoamericana*. 10:28.
- Castro, C. de Moura (2002). "Sobre la cooperación internacional para la formación" en, *Formación profesional en el cambio de siglo*, Castro, C.

- De Moura, Schaack, K; Tippelt, R., Eds. Organización Internacional de Trabajo.
- Delannoy, Françoise (2000). "Education Reforms in Chile, 1980-98: A Lesson in Pragmatism". *Country Studies Education Reform and Management Publication Series*. I: 1, June. World Bank. <http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/pdf/delannoy.pdf>.
- Elmore, Richard (2002). "Beyond Instructional Leadership: Hard Questions About Practice". *Educational Leadership*, 59(8): 22-25.
- Elmore, Richard and Deana Burney (1997). *Investing in teacher learning: Staff development and instructional improvement in Community School District #2, New York City*. New York: National Commission on Teaching & America's Future and Consortium for Policy Research in Education.
- Ferguson, R. (1991). "Paying for Public Education: New Evidence of How Money Matters". *Harvard Journal on Legislation*, 28: 465.
- Fernández, Patricio (1998). *Informe Final: Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación del Sector Rural del Ecuador*. CIMA-CIDE.
- Fullan, Michael (2000). The Three Stories of Education Reform. *Phi Delta Kappan*. 81:581-584.
- Gilmore, Perry (1983). "Spelling 'Mississippi': Recontextualizing a literacy-related speech event." *Anthropology and Education Quarterly* 14, 4: 235-255.
- Girishankar, N. (2001). *Evaluating Public Sector Reform: guidelines for assessing country-level impact of structural reform and capacity building in the public sector*. World Bank: Washington D.C.
- Greenwald, R., Hedges, LV., & Laine R.D. (1996). "The Effects of School Resources on Student Achievement". *Review of Educational Research*, 66(3): 361-393.
- Jacobs, Jane (1971). *La economía de las ciudades*. Barcelona: Ediciones Península.
- Klees, S.J. (2002). "World Bank education policy: new rhetoric, old ideology". *International Journal of Education Development*. 22: 451-474.
- Laverde, Martha and Massimiliano Paolucci (2000). "A New Participatory Approach for School Management: the Redes Educa-

- tivas in Pasto, Colombia”, in *Thinking Out Loud: Innovative Case Studies On Participatory Instruments*. The World Bank.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (1996). *Reforma Curricular Consensuada para la Escuela Básica*.
- _____ (2000). *Políticas de Acción para el Sistema Nacional de Educación*. Proyecto Modernise-MEC/BIRF
- _____ (2001a). *Lineamientos Curriculares del Bachillerato en Ecuador*. Quito, Ecuador.
- _____ (2001b). *Censo Educativo*, mimeo, Quito, Ecuador.
- _____ (2003). *Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador*, SINEC, Año Lectivo 2001-2002, Quito, Ecuador.
- Pronunciamiento Latinoamericano sobre Educación para Todos (2001). pronunciamiento@fibertel.com.ar
- Newmann, F., Lopez, G. & Bryk, A. (1998). *The Quality of Intellectual Work in Chicago Schools: A Baseline Report*. Consortium on Chicago School Reform Research.
- Núñez Prieto, Iván (1998). “La formación continua de profesores en los establecimientos educativos”, En: *Una educación con calidad y equidad*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos Para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI. 169-190.
- Paladines, Carlos (2002). *El impacto del neoliberalismo en la educación en el Ecuador*. www.lpp-verj.net/olped/biblioteca/documentos.htm
- Prada, A. M. 1989. *La Educación Rural En La Reforma Educacional de La Provincia de Cordoba, Argentina*. OREALC Boletín 18. Santiago, Chile. <http://www.unesco.cl/pdf/actyeven/ppe/boletin/artesp/18-3.pdf>
- Samaniego, Juan (2002). *Currículo y Pedagogía*. Capítulo. 2, Manuscrito no publicado, Quito: FLACSO-Ecuador.
- Senge, Peter. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of Learning Organizations*. New York: Doubleday.
- Torres, Rosa María (2001). “Cooperación Internacional” en *Educación en América Latina: ¿Parte de la solución o parte del problema?*, Buenos Aires, www.fronesis.org